

UNIVERSITE DE PARIS -- FACULTE DE DROIT

LES NOUVEAUX ASPECTS DE LA LIBERTÉ DE REUNION

Essai sur les caractères juridiques et politiques
de la liberté de réunion en France

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 10 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

Maurice MENANTEAU

Licencié ès-Lettres

Président : M. Louis ROLLAND

Suffragants }

MM. LAFERRIÈRE, Professeur.

SIBERT, Professeur

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, Rue Soufflot, 3

PARIS (5^e)

1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546315_0022

LES NOUVEAUX ASPECTS

DE LA

LIBERTE DE REUNION

LES NOUVEAUX ASPECTS DE LA LIBERTÉ DE REUNION

Essai sur les caractères juridiques et politiques
de la liberté de réunion en France

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 10 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

Maurice MENANTEAU

Licencié ès-Lettres

Président : M. Louis ROLLAND

Suffragants }

MM. LAFERRIÈRE, Professeur.

SIBERT, Professeur

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, Rue Soufflot, 3

PARIS (5°)

1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Lorsque les Républicains sont définitivement installés au pouvoir en janvier 1879, ils veulent marquer par de larges mesures une ère de liberté, celle que l'histoire retiendra sous une formule commode : « LA RÉPUBLIQUE AUX RÉPUBLICAINS ».

Le régime de « l'ordre moral » vient de perdre son inspireur et son chef, le duc de BROGLIE et le président MAC-MAHON. Des hommes nouveaux assument les charges de l'Etat ; ils annoncent une politique nouvelle. Jules GRÉVY habite l'Elysée, GAMBETTA préside la Chambre et le Sénat lui-même sort transformé des élections.

Les Républicains, suivant une formule actuelle, tentent alors leur expérience. Ils élaborent une grande loi, et les sénateurs, sous l'autorité du libéral Léon SAY, tiennent à inscrire au frontispice du texte une affirmation de principe : « Les réunions publiques sont libres ».

La Chambre qui avait été élue en 1877 se montrait l'une des plus réalistes que la France ait jamais connues. C'est la période des réformes, de l'organisation de la République. « C'est le régime qui se consolide » avant l'époque peut-être inévitable des scandales et « des aventures » (1) ; les croix vendues à l'Elysée et

(1) Gaston MAURICE : « Le Parti Radical ». Thèse Paris 1929, p. 121.

les parlementaires achetés, l'enthousiasme des foules pour un général médiocre et la haine antisémite ; WILSON et PANAMA, BOULANGER et DREYFUS, spasmes douloureux qui marquent l'établissement d'un ordre politique nouveau.

Cette Chambre, qui place spontanément ses débats dans la dignité, dont la tenue des séances est assurée par l'honnêteté rigide et traditionnelle de la bourgeoisie française, ne se montre pas seulement réaliste. Ceux qui construisent ont toujours besoin de concevoir et de faire luire d'abord l'idée. Renouant peut-être inconsciemment avec la tradition jacobine, elle place ses concepts dans l'abstrait et l'absolu, elle consacre des principes. Si elle avait eu à élaborer une constitution peut-être n'aurait-elle pas résisté au plaisir d'écrire une déclaration.

La loi qu'elle a longuement élaborée et qui fut promulguée le 30 juin 1881, consacre « les réunions libres ». Elle affirme un droit, lui assure une sorte d'inviolabilité. Elle refuse au Ministre de l'Intérieur lui-même la faculté d'interdire une réunion au préalable, même au cas de menace à l'ordre public, même en présence d'une insurrection à main armée ou d'une invasion étrangère.

C'était aborder directement la matière dangereuse, faire œuvre novatrice, mais revenir bien loin en arrière et renouveler presque directement après la faillite, les déclarations abstraites de la Révolution.

Les réunions n'avaient pu trouver chez nous le climat favorable de la terre anglaise, et nos essais de libéralisme avaient bien vite tourné à la licence et au désastre. Qu'elles se placent en 1789, en 1848 ou en 1870, nos expériences libérales avaient toujours été brèves, terminées par les désordres et par la répression.

La déclaration de 1789 avait reconnu dans son article 11 « que la libre communication des pensées et des « opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ». La loi du 14 décembre 1789 avait garanti « comme « droit naturel et civil la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes en satisfaisant « aux lois de la police ». La déclaration de 1793, article 7, affirmait encore que « le droit de manifester sa « pensée et ses opinions, soit par la voie de la presse, « soit de toute autre manière, le droit de s'assembler « paisiblement..... ne peuvent être interdits ».

Mais ce droit de réunion, constitutionnellement nommé et garanti, ne put être longtemps respecté. Les réunions libres enfantèrent les clubs.

De paisibles députés bretons avaient pris coutume en 1789 de s'assembler à Versailles, au « Reposoir ». Ils se réunirent bientôt à Paris, rue Saint-Honoré, au couvent des Dominicains. La société grossit, le public fut admis. Le réfectoire des « Jacobins » devenu trop étroit, on loua la bibliothèque, puis l'église, et nous avons l'image de cette vaste nef, sise à deux pas du Manège, bientôt tumultueuse et révolutionnaire et d'où sortit, sous le couvert de la liberté de réunions, l'oppression de la Terreur.

Dès la première expérience libérale, tous les dangers se manifestent, se concrétisent en un tableau saisissant. Les réunions libres, n'apparaissent pas isolées, instantanées. Elles ne vivent que par la vie d'une société, d'une association. Dès le début se trouve posé le problème juridique de la réunion dans la formule la plus nette.

Les hommes de la Révolution qui avaient en horreur les corps intermédiaires, placés entre l'individu et l'Etat, laissent déjà un de ces organismes grandir et se fortifier à la porte de l'Assemblée, et voici posé du même coup, avec une précision topographique qui fait image, le problème politique de la réunion.

Les réunions libres évoquent encore le souvenir de cette chapelle des Cordeliers (1), houleuse, fanatique, populaire, « sans l'apparente décence et la correction « froide des Jacobins » (2).

Les réunions libres, ce fut l'opposition et la lutte des sociétés rivales, l'obstruction exercée par les affidés des unes dans les assemblées des autres, les séances rendues impossibles, les contre-manifestations sous les fenêtres des adversaires, la liberté de réunion supprimant le droit de se réunir, les clubs monarchiens brimés par les clubs constitutionnels, les expéditions punitives, le désordre dans la rue (3) et (4).

La première expérience de libéralisme tourna court. Il fallut bientôt limiter, puis supprimer le droit garanti, et le Directoire en vint à un régime plus oppressif que l'ancienne royauté, qui ne connaissait pas les liber-

(1) Cette chapelle est devenue, depuis lors, par une ironie du sort, le musée Dupuytren, où l'on collectionne et conserve les monstres.

(2) JOUET : « Les clubs ». Thèse Paris 1891.

(3) TAINÉ : « Les origines de la France Contemporaine ». La Révolution, t. II, p. 79.

(4) Sur les clubs pendant la Révolution, voir :
FERRIÈRES : Mémoires.

AULARD : La société des Jacobins, 1889.

CLUNET : Les associations au point de vue historique et juridique. Paris 1909.

Marcel BASSEVILLE : Thèse Dijon 1897, « Le droit à l'association ».

HUGUENAY : Les Clubs Dijonnais sous la Restauration, Thèse Dijon, 1905.

Louis BLANC : « La Révolution ».

tés « naturelles et imprescriptibles » mais pratiquait une certaine tolérance.

Sous la Restauration, comme sous la Monarchie de juillet, aucun texte ne vint frapper les Assemblées temporaires et accidentelles, les réunions selon la conception française moderne. Mais pratiquement ces assemblées, se révélant toujours corrompues de phénomènes associationnels, la liberté de se réunir disparut. Les députés, comme LIEDRU-ROLLIN et LAMARTINE, qui voudront, en 1847 et 1848, faire compagne pour le suffrage universel, ne pourront point assembler le public, même pour une heure, dans des discussions éphémères. Ils seront obligés d'imaginer le détour du déjeuner, de mener une campagne de banquets.

La liberté de réunion fut, par là, le prétexte immédiat de la révolution de 1848, si la liberté de la presse et les revendications d'un suffrage universel en furent la cause première. Les banquets interdits du faubourg Saint-Antoine et des Champs Elysées susciterent l'émeute.

Le gouvernement nouveau se devait donc de proclamer les réunions libres. Il le fit dès le 19 avril, mais sous quelle forme : « Les clubs sont pour la République un « besoin, pour les citoyens un droit ». (Décret sur les clubs, 19 avril 1848).

Le France se couvrit de ces clubs. Cent quarante-cinq sociétés se formèrent à Paris et dans sa banlieue, du 24 février au 30 mars 1848. « Ce ne fut à tout coin « de rue qu'assemblées populaires grouillantes et « bruyantes. Les jours de 1792 semblaient revenus « moins le sang » (1).

(1) JOUET : « Les clubs ». Thèse 1891.

Il n'allait pas tarder à couler. Déjà les sociétés populaires délibéraient en armes. Le 15 mai 1848 leurs affidés sortent du Conservatoire de Musique où le club de BLANQUI tenait des séances, ils vont attaquer l'Assemblée, préludant aux journées de juin.

Une répression terrible termina la seconde expérience des réunions libres, et la loi du 19 juin 1848 interdit absolument clubs et réunions publiques politiques. La même prohibition fut portée par le décret impérial du 2 mars 1852, qui, de plus, renonçant à distinguer la réunion de l'association, les soumit toutes deux au même régime de police et d'autorisation.

Mais après quelques années d'absolutisme, l'empire évolue vers un régime plus libéral. Il faut organiser des élections libres. En 1868, les réunions électorales sont affranchies de la nécessité de l'autorisation. « Une
« idée dominait chez le Prince : à savoir la conception
« d'un empire démocratique...., cet homme, qui avait
« imposé dans son pays l'un des plus grands silences
« qui furent jamais, croyait, plus que personne, à l'effi-
« cacité de la parole. La parole populaire surtout lui
« inspirait confiance. Il ne doutait pas que les masses
« ne vibrassent à tout sentiment généreux. Soit bonté,
« soit naïveté, il se persuadait que le peuple, s'il était
« admis à délibérer sur ses propres affaires en des réu-
« nions libres, saurait, en fin de compte, et malgré
« l'amoncellement des sophismes, discerner, proclamer
« la vérité » (1).

(1) Pierre de la GORCE : « Histoire du Second Empire », 1901, t. V, p. 363.

Les assemblées publiques, ne devant discuter, ni sujets politiques ni sujets religieux, furent affranchies de la nécessité de l'autorisation.

La loi impériale du 6 juin 1868 n'inaugurait point une véritable expérience libérale, et toutefois ce semblant de liberté suffit à justifier les prévisions les plus pessimistes. On vit « des assemblées extravagantes », réunions de Belleville, de la Redoute, du Vieux-Chêne, etc... « Du haut de ces tribunes improvisées partaient « presque chaque soir, à l'adresse d'un public facile « à égarer et à exister, les provocations les plus audacieuses et les plus directes à l'assassinat et au régime, à la guerre civile et au pillage » (1). Dans les derniers mois de 1869, et tandis que l'empereur prolongeait de regrettable façon l'époque de transition, « on « vit les partis extrêmes s'affermir dans leur hardiesse, « multiplier les réunions tumultueuses et les collisions « sanglantes, faire des journées tristement célèbres « comme celle du 26 octobre » (2).

Une expérience de pleine liberté ne devait être instituée qu'après la chute de l'Empereur. Elle fut une réplique de celles organisées en 1789 et 1848. « Pendant « la période du Gouvernement de la défense nationale, « dira M. NAQUET (3), les réunions publiques furent « complètement libres ». Aussitôt se manifeste le même phénomène observé en 1789 et 1848. Les assemblées se multiplient, les clubs se reconstituent de toutes parts et, devant les dangers de trouble, avant même que n'éclate le soulèvement de la Commune, le gouverne-

(1) DUBOIS : « Commentaire de la loi du 6 juin 1868 ».

(2) DE LA GORCE : « Histoire du Second Empire », p. 54.

(3) Rapport NAQUET à la Chambre le 15 juillet 1879.

ment doit les supprimer par son décret des 22-23 janvier 1871. « Considérant qu'à la suite d'excitations criminelles dont certains ont été le foyer, la guerre civile « a été engagée par des agitateurs » (1).

Après les désordres de la commune, l'Assemblée nationale réagit devant le danger, comme avaient réagi déjà les gouvernements antérieurs issus des troubles de 1793 ou de 1848. Les réunions, même isolées, lui parurent néfastes. Il se hâta de remettre en vigueur la loi impériale de 1868.

Nous voici donc parvenus devant la quatrième expérience de libéralisme, celle des républicains de 1881. Dans ce rapide voyage historique, nous avons traversé la Chapelle des Jacobins et celle des Cordeliers aux jours de la Terreur, stationné avec la foule devant le restaurant des Champs Elysées, où devait se tenir le banquet du suffrage universel ; et, sous la pluie de février, nous avons pressenti l'émeute naissante. Nous avons vu des hommes en armes sortir des clubs BLANQUI et RASPAIL pour marcher, le 15 mai 1848, sur l'Assemblée avant d'élever les barricades de juin. Nous avons entendu en 1870 les échos des réunions communardes. Certains jugements pessimistes reviennent alors en mémoire. « L'histoire du droit de réunion dans ce

(1) C. F. Notes de G. MOLIDARI sur les « Clubs rouges pendant le Siècle de Paris ». Paris, Garnier, 1871.

Maurice DESLANDES : « Histoire constitutionnelle de la France », 1933, Tome II, p. 305.

« La fermentation des esprits à cette époque a pour mesure le nombre des clubs et leur fréquentation malgré la fréquence de leurs « séances. Le petit nombre de réunions publiques qui se tiennent de nos jours, et le nombre souvent restreint de leurs assistants montrent combien les classes étaient alors plus agitées, plus passionnées ». Cette observation semble sujette à révision depuis l'éclosion des ligues en 1934-1935 et leurs activités nouvelles en 1936-1937.

« pays est une histoire profondément lamentable », disait ROUHER au Corps législatif ; « L'histoire du droit de réunion, confirmait GARNIER-PAGÈS, c'est l'histoire de nos révolutions ». Et M. PEYRUSSE, rapporteur de la loi du 6 juin 1868, s'écriait de la tribune de la Chambre : « L'expérience a montré qu'il suffit de cette seule liberté pour mettre en péril toutes les autres, pour semer et organiser la guerre civile.... Oui, nous avons peur. En France, les réunions n'ont jamais profité à la cause de la liberté ; elles n'ont été qu'un instrument de révolution.... Je les ai vus ces clubs. Vous vous imaginez qu'en demandant le droit illimité de réunion vous êtes en avant de l'opinion. Non, vous ne représentez qu'une opinion épuisée, surannée, vaincue...., celle qui a régné de 1791 à 1793. Vous êtes pas en avant, vous êtes en arrière et dans les plus mauvais jours de notre histoire ». (Moniteur, 14 mars 1868).

Ce droit de réunion pose en effet un très grave et double problème de science politique et juridique. Il est un des droits les plus précieux que puissent revendiquer les citoyens d'un pays démocratique. En lui s'épanouissent les plus chères libertés : celles de l'individu et du groupement, de la pensée et de la parole. Il est un instrument de défense des autres libertés et si, par son but, il s'appuie et s'apparente à la liberté de presse, il est pourtant différent et original par ses moyens de réalisation, et non remplaçable. Pour exercer la liberté de la presse, il faut être possesseur de capitaux, l'argent et l'instruction acquise. La réunion est essentiellement la liberté du peuple, le droit du pauvre, le moyen par lequel le plus indigent peut pariciper à la discussion

et à l'action politique. Elle permet de former une opinion publique, dégage les tendances, manifeste et oppose les intérêts communs, conditionne le libre jeu des candidatures et des élections.

Du point de vue de la science politique, les réunions paraissent nécessaires au fonctionnement normal d'un régime démocratique. « Le droit de réunion représente « avec le droit d'association la somme et la garantie « de nos libertés politiques » (1).

Il joue peut-être encore un rôle plus subtil et plus profond, bien que moins souvent noté, que ce rôle de revendication et de garantie. Les hommes qui vivent en société, qui acceptent les servitudes de la vie en groupe et des limitations à leur indépendance, ont besoin de se rencontrer périodiquement en foules conscientes et grandioses. Ils ont besoin d'accepter en commun leurs servitudes, de donner une forme solennelle à leurs sacrifices. Dans les réunions publiques, on parle beaucoup de révolte, de lutte, de protestations. En fait, ces groupements signifient aussi bien résignation, acceptation, sagesse sociale. Les grands « Meetings », comme les grandes manifestations sont toujours par quelque endroit des renouvellement du « pacte social ». Les assemblées cultuelles, les grandes manifestations de la foi jouent ce rôle d'affirmation.

Il n'y a sans doute qu'une part de paradoxe dans cette idée que les réunions publiques continuent sur un terrain plus vulgaire et moins stable cette œuvre de cohésion nationale et de pacification sociale.

(1) LÉON BÉRARD. Séance au Sénat du 23 décembre 1935. J. O. Débats, p. 913.

Mais si la liberté de se réunir est nécessaire au fonctionnement normal d'un régime démocratique, un régime démocratique peut périr par un exercice abusif ou incontrôlé des réunions publiques. Elles créent une menace incontestable pour un gouvernement. « Qui rassemble les hommes, les agite » disait le Cardinal de RETZ. Dans une réunion, ce que chacun pense confusément tend à s'exprimer, sinon avec clarté, du moins avec violence. Les êtres isolés sentent se former au-dessus d'eux, sinon une volonté distincte de la leur, du moins une force d'ensemble. Dans un groupe, si accidentel qu'il puisse être, s'affirme toujours une puissance collective, presque mystique. « Une réunion se trouve former plus ou moins une foule organisée, une foule psychologique, soumise à l'unité mentale des foules ». (1). Les résistances individuelles capitulent, et d'autant mieux que les auditeurs se trouvent plus jeunes ou moins instruits. Les divergences se fondent en une pensée unique, et les individus ne tendent à devenir que l'instrument d'une idée, d'un parti ou d'un homme. La pratique d'un tel droit suppose donc un gouvernement, solidement établi, des citoyens parvenus à un degré suffisant d'éducation, de scepticisme ou de sagesse politique. Les réunions dont le but est d'abord idéologique, deviennent facilement des organes d'action, un prétexte de désordres et de violence, car « dans une foule et chez les peuples latins, l'émotion risque toujours de précéder l'idée » (2).

Le problème politique de la réunion consiste donc à départir sa juste place à cette liberté nécessaire, mais

(1) GUSTAVE LEBON. *Psychologie des foules*.

(2) FOURNIER-PONCELET. Thèse 1910, p. 116.

d'un exercice dangereux. La réunion, comme la presse, doit jouer un rôle dans l'économie de la cité. Mais ce ne peut être qu'un rôle dépendant et secondaire. Le gouvernement du peuple par le peuple demeure toujours une utopie pour une nation de quelques millions d'habitants. Or la presse et la réunion tendent indirectement à réaliser ce gouvernement direct, à déborder leur rôle éducateur, à supprimer pratiquement la fonction des intermédiaires, des élus, par une influence tyrannique et journalière exercée sur eux. La réunion est un organe nécessaire, mais secondaire, et c'est une loi universellement admise de la biologie que les organes secondaires doivent observer une limite de développement sous peine de nuire à l'être tout entier. La presse et la réunion ne doivent jouer qu'un rôle préparatoire et d'élaboration, elles ne sauraient remplir, même indirectement, le rôle décisif de décision ou d'exécution.

Pour contenir l'organe dans de saines limites de fonctionnement, faut-il le laisser libre ou régler ses activités ? Faut-il laisser jouer les forces de la vie, les facultés « adaptives », respecter la règle du laissez faire - laisser passer, faire acte de foi au libéralisme ? Faut-il, au contraire, constituer un régulateur, accorder à une autorité de l'Etat des pouvoirs spéciaux sur les réunions ?

Mais quelle autorité constituer gardienne de l'ordre ?

Faut-il donner des pouvoirs préventifs aux administrateurs, aux autorités de police, ou bien, à l'opposé, n'organiser qu'un système de répression, déléguer toute la surveillance aux autorités judiciaires ?

Le problème politique de la réunion se trouve donc en dépendance d'un problème juridique aussi grave, également délicat, dont nous n'en avons point épuisé par ces quelques questions les données élémentaires.

Du point de vue de la science juridique, il apparaît que la difficulté première est de savoir s'il faut définir ou ne pas définir la réunion, et dans le premier cas quelle définition en donner. La notion de réunion n'est pas une notion simple et première, mais construite et complexe. Le concept en varie de peuple en peuple, il se moule sur les habitudes séculaires, le tempérament national. Un anglais et un français peuvent en discuter fort longtemps et ne s'entendre jamais (1).

(1) Les Anglais n'ont jamais connu un droit de réunions publiques. Les lois et les coutumes n'ont jamais voulu voir dans les « meetings » que l'expression d'un besoin spontané, limité par les exigences de l'ordre.

Les Anglais n'ont jamais réglementé un droit de réunion, mais ils ont légiféré sur le désordre dont les meetings peuvent être cause.

Le premier « statut » qui vise indirectement les réunions, en 1328, sous Edouard III, réglemente seulement le port d'armes. Il n'a donc pour objet que l'insurrection. Le second statut, celui de Richard II, de 1391, ne vise que les « manifestations, insurrections et autres assemblées destinées à troubler la paix ». Il distingue trois espèces d'assemblées illicites : « Riots », les rixes tumultueuses ; « Routs », les manifestations devant dégénérer en coups ; « Assemblies », les réunions tenues au mépris de la paix publique. Le « Riot Act », voté en 1714, la première année du régime de George I^{er}, ne voulait encore que « prévenir les désordres que pouvaient susciter les manifestations populaires violentes qui s'élevaient contre ce Hanovre qui montait sur le trône » (ERSKINE), défense de M. Kennet, 1781).

Au moment où la Révolution Française faisait sentir son influence, de l'autre côté de la Manche, alors que se créaient des sociétés politiques tenant des réunions souvent agitées, le gouvernement anglais ne disposait d'aucune loi contre les réunions, mais seulement du « Riot Act » de 1714, qui ne visait que les émeutes.

Il n'ose pas, même après la déclaration de guerre de la France, le 11 février 1793, s'en prendre directement aux réunions. Il intente des poursuites contre les propos séditieux ou les discours outrageants, et suspend le bill d'« Habeas Corpus », le 16 mai 1794. Le gouvernement n'ose pas encore attaquer de face, quand la situation devient plus tendue (quand une pierre eut atteint le carrosse royal, le 29 octobre 1795).

L'acte du 18 décembre 1795 « contre les réunions séditieuses » n'accorde aux magistrats qu'un droit de surveillance et de dissolution sur une réunion déjà commencée.

Les Anglais ont adopté spontanément une attitude opposée à la nôtre. Ils n'ont pas songé à définir la réunion. Sous le nom de « meeting », ils comprennent tout rassemblement quelconque, l'attroupement, la récréation sportive, le spectacle, l'assemblée politique, la séance d'un Conseil municipal ou d'une autorité locale, l'assemblée des administrateurs ou des actionnaires d'une société commerciale, la réunion isolée, passagère, aussi bien que celle des membres d'une association. La notion de réunion n'est aucunement limitée, toute sorte de ras-

Seul un bill du 31 mars 1817, semble atteindre directement la liberté de se réunir et soumettre les meetings à un système d'autorisation. Il considère comme « lieux de désordre » les salles de conférences, et tous lieux, champs compris, où des réunions pourraient se tenir, à moins que les organisateurs n'eussent au préalable obtenu une *permission*.

Mais cette mesure est bientôt rapportée, et les « acts » subséquents n'atteignent plus la liberté de réunion.

Jusqu'à nos jours, aucun texte n'a encore consacré un droit du citoyen à ce sujet. Le « Public meeting act » de 1908 protège le calme des réunions, mais ne consacre point un droit de se réunir. Il punit (chapitre 66) tout effort fait pour troubler un meeting, il protège les meetings et les orateurs contre les obstructions systématiques, mais il tend moins à reconnaître un droit individuel qu'à prévenir les troubles qui peuvent naître de ces obstructions.

« Le droit Français proclame le droit de réunion, le droit Anglais « l'ignore, s'il ne le nie pas » (MOUSSET, thèse Nancy, 1934, p. 156 et s. et p. 276).

En Angleterre, comme dans notre ancienne France, l'exercice de cette liberté ne fait l'objet que d'une simple tolérance. Ne sont tolérées que les assemblées licites, et la distinction entre les assemblées licites et illicites est laissée à l'arbitraire des administrateurs et des tribunaux. L'Angleterre en est restée à ce stade tout primitif, vers lequel d'ailleurs nous revenons nous-mêmes.

Mais la notion d'assemblée illicite a, peu à peu, été fixée et restreinte par les tribunaux, et cette pratique jurisprudentielle, stable et modérée, assure, sinon la jouissance théorique, du moins l'exercice pratique de la liberté de réunion.

« La pensée politique anglaise est une religion sans dogme, alors que notre Révolution Française commença par promulguer les dogmes pour essayer de les adapter sur les réalités » (JOS. BARTHÉLÉMY, « Valeur de la liberté » Mélanges Paul Négulesco, Bucarest 1935, p. 115).

Or, selon l'expression de M. DELPECHE, « la reconnaissance générale « d'un droit est d'importance pratique moindre que la détermination « pratique du mode d'exercice de cette faculté » (DELPECHE, « Revue de droit public », 1908, p. 550). L'Angleterre, sans déclaration et sans loi sur la matière, jouit d'une plus grande liberté sur ce point que la France, malgré la reconnaissance effective et légale du droit de réunion.

semblement peut être légal, comme illégal et punissable ; et les caractères de l'assemblée illégale ne sont point donnée au préalable. Les lois et les décisions de justice ne s'occupent même pas des réunions, elles répriment le désordre qui peut s'en suivre. La loi et la jurisprudence anglaises ne connaissent aucun droit de réunion, elle ne sanctionnent indirectement qu'une liberté coutumière de se réunir, ne consacrent aucun principe général, mais interdisent et punissent les menaces ou les atteintes à la paix du roi, nous dirions à l'ordre public.

Chez nous, Français, le législateur a d'abord voulu poser un principe, reconnaître et sanctionner un droit du citoyen, et comme la notion de réunion n'est pas une notion simple, nos politiques et nos juristes, ont travaillé pendant plus d'un demi-siècle pour délimiter, circonscrire, définir le droit accordé, donner des frontières à la liberté permise. Depuis la seconde moitié du XIX^me siècle, notre notion de la réunion est donc une notion construite, par bien des aspects, abstraite et artificielle. C'est le fruit d'un effort de séparation, un « découpage » dans la continuité du réel. Chez nous existe moins une liberté de se réunir qu'un droit de se joindre dans certaines conditions très limitées, avec un but très étroit, sous la condition de certaines formalités très précises.

Les Anglais ont pu accéder à la liberté des « meetings », par une bonne volonté générale et populaire. Ils ont pratiqué les réunions avant que ne leur fut octroyé une telle faculté. En Angleterre, on a tout permis et tout toléré, sauf la menace à l'ordre public. En France, on a voulu tracer un champ sacré, on a permis

très peu, on a circonscrit une aire restreinte. Mais, à l'intérieur de l'enclos, on a voulu un terrain inviolable. Dans ses limites étroites, la liberté de réunion doit rester intangible. Le législateur de 1881 interdit aux gouvernants de violer la liberté, même en cas de menace à l'ordre public.

En Angleterre, les solutions politiques précèdent toujours les solutions juridiques. La vie parle d'abord, les juges et les légistes construisent ensuite, ou plutôt traduisent dans des textes touffus et des décisions enchevêtrées la complexité de la vie et de ses adaptations. En France, la solution juridique doit souvent précéder la solution politique. Nous avons besoin de régler les activités par des réglementations précises, élaborées au préalable. Les forces sociales ne trouvent pas naturellement leurs positions d'équilibre. En Angleterre, la vie coule première, trouve sa voie. En France, il faut tracer le chemin d'abord, avant que les forces de vie passent.

L'histoire du droit de réunion oppose précisément le principe réglementaire français à la spontanéité, à l'opportunisme anglais. Il illustre « notre amour du principe à « la base, notre respect de la loi, notre esprit de « logique qui nous pousse à glisser sous le vaste filet « du droit le réseau le plus ténu de la réglementa- « tion » (1). « L'organisation spontanée anglaise est li- « bre, vitale, omni-présente, naturelle, en simultanéité « avec l'action ; elle n'est pas écrite. L'ordre français « est officiel, imposé, intellectuel, artificiel, réglementé, « précédant l'action d'un système compliqué de lois « écrites qui tendent à prévoir tous les cas possibles.

(1) Paul MOUSSET. « Les meetings », thèse Nancy 1931.

« L'Etat est en France l'horloger en chef du mécanisme « social » (1).

Nous avons suivi, depuis la Révolution jusqu'à la loi du 30 juin 1881, la triste histoire de notre liberté de réunion, et l'on peut se demander si les échecs répétés de nos expériences libérales ne tiennent pas précisément à ce qu'avaient été méconnus ces besoins de la vie sociale française. Au moment de la Révolution, les résultats pratiques et politiques furent compromis peut-être parce que n'était pas précisée ni résolue au préalable la difficulté juridique. Les déclarations générales, abstraites, des textes révolutionnaires ne fixaient pas la notion de réunion (le mot « réunion » n'y figure d'ailleurs point). Tout de suite les belles aspirations libérales échouèrent devant la difficulté maîtresse, la distinction de la réunion et de l'association.

Si nous poursuivons maintenant notre enquête au-delà de 1881, nous remarquons au contraire combien fut heureuse l'expérience de la Troisième République, combien réussit sa tentative libérale, malgré les tristes présages et les avertissements pessimistes. Le problème des réunions semble ne s'être pas posé au lendemain de la loi nouvelle. Ni la crise du Boulangisme, ni l'affaire DREYFUS même, ne lui donnèrent d'actualité. Sans doute le mouvement Boulangiste amena, ou plutôt ramena dans notre histoire, le phénomène si curieux des ligues. La ligue des « Patriotes », fondée déjà en 1882 par DEROULÈDE, compta en 1889 jusqu'à deux cents quarante mille adhérents (2). Mais ni la dissolution des « Patrio-

(1) MADARIAGA. « Français, Anglais, Espagnols », 1928.

(2) C. F. CLUNET. « Mémoire dans l'affaire de la Ligue des Patriotes », Paris 1889.

tes » en 1889, ni l'éclosion des ligues et sociétés adverses lors de l'affaire DREYFUS n'attirèrent l'attention sur les réunions. Le nœud juridique venait enfin d'être tranché. La loi impériale du 6 juillet 1868 n'avait voulu accorder qu'une liberté restreinte, et, pour atteindre ce résultat politique, avait d'abord précisé le concept juridique, resserré le champ des activités permises, dessiné la notion de réunion par l'intermédiaire des formalités légales. La loi de 1881 apporta la dernière retouche. Le mot réunion, amphibologique depuis la Révolution, prit enfin un sens clair et précis. Voilà pourquoi, malgré les agitations qui marquent les débuts de la Troisième République, malgré le nombre élevé des assemblées qui se tiennent alors malgré l'éclosion des associations, des cercles, des ligues, des partis, autorisés ou non autorisés, avoués ou secrets, — et qui tiennent réunions — malgré le malaise politique, les convulsions sourdes et profondes qui tendent d'ébranler et de renverser un régime discuté et non encore fermement assis, la question des réunions n'a plus d'actualité.

Tant que les concepts juridiques furent incertains, nos recueils de jurisprudence nous révèlent les difficultés soulevées, les fraudes ou les abus de pouvoirs. Sous le Second Empire, alors que la réunion privée n'est pas encore nettement distinguée de la réunion publique, nous voyons (entre 1865 et 1870) les particuliers profiter de l'indécision doctrinale pour tourner la loi, la police troubler les demeures privées, traduire les maîtres de maison devant les tribunaux (1).

(1)' Cass. Crim. 7-9 janv. 1869. S. 69-1-281. Lacy, Guillon et Ribot.
9 janv. D. P. 1869-1-113. De Saubert Larcy.
4 fév. 1865. D. P. 1865-1-89. « Barthélemy ».
4 juin 1869. Sirey 1869-1-281. « Dubouch ».

Tant que la réunion n'est pas distinguée théoriquement de l'association, des incidents, des contestations se produisent, et le fameux procès des Treize (1) vient révéler, en 1864, le vaste malaise ressenti déjà depuis un demi-siècle, et créé par des notions juridiques toujours confuses.

Au lendemain de 1881, malgré les agitations et les troubles, les prétoires n'ont plus de ces sortes d'affaires inscrites à leur rôle. Les forces en présence semblent alors arrivées à leur point d'équilibre. Une conception claire de l'activité permise, des législations strictes, qui soumettent la réunion et l'association à des régimes dissimilaires semblent faire de cet équilibre un équilibre stable. La grave crise religieuse de 1905-1907 ne pose le problème des réunions que très indirectement, très subsidiairement à celui des manifestations sur la voie publique. Les recueils de jurisprudence sont remplis de 1905 à 1937 de décisions touchant les manifestations extérieures du culte. Seules quelques décisions isolées visent les cérémonies intérieures, assimilées très artificiellement à des réunions publiques. La crise n'empêche même pas M. Aristide BRIAND, en 1907, de faire supprimer pour toute réunion la nécessité de la déclaration préalable.

Le libéralisme semblait triompher dans le cadre de la loi. La difficulté juridique avait été vaincue. Les réunions au sens moderne et français, c'est-à-dire des assemblées isolées et accidentelles dont le but est la discussion et non l'action, se tenaient librement. On pro-

(1) Cass. Crim. 2 et 4 fév. 1865 (Sirey 1865-1-145). Garnier, Pages: et autres (D. P. 1865-1-89).

nonçait alors des formules : « la liberté est seule à guérir les méfaits de la liberté ».

Or, depuis quelques années, les formules libérales ne traduisent plus les réalités. Le problème de la réunion, sous ses deux aspects, se pose à nouveau et avec une gravité accrue. L'instant d'équilibre réalisé en 1881 devait être bref. De nouvelles transformations législatives, de nouvelles forces sociales allaient bientôt agir. En 1881 la réunion se trouvait strictement séparée de l'association (l'une et l'autre soumises à des régimes juridiques différents). Mais voici que cette différence de régime s'efface. Dès 1884, les syndicats professionnels deviennent licites, dès 1901 les associations sont déclarées libres, affranchies de toute formalité préalable. La forme instantanée et la forme permanente des groupements humains, bénéficient du même statut libéral. Les deux sortes de phénomènes vont donc à nouveau tendre à se pénétrer, à se confondre.

Les contemporains, au début du siècle, ne paraissent pas s'inquiéter de l'énorme influence que devait exercer indirectement la loi du 1^{er} juillet 1901 sur l'avenir des réunions. Les juristes qui écrivent à cette époque sur notre matière spéciale, ne mettent pas en relief, ou même passent sous silence la grande espérance ou la menace nouvelle. Ils continuent à discuter des formalités secondaires, de la déclaration préalable, de la nomination du bureau, des pouvoirs du fonctionnaire délégué. Les clubs sont devenus licites, ils ne s'en inquiètent pas. Les prévisions de notre loi de 1881 se trouvent indirectement dépassées. Les phénomènes associationnels vont à nouveau pénétrer la réunion, lui donner des développements, des ampleurs, des aspects complexes.

Les expériences malheureuses de 1789, de 1848, de 1870 vont pouvoir se renouveler.

Le législateur de 1881 a refusé aux autorités de police la faculté d'interdire au préalable les réunions dangereuses, au ministre de l'Intérieur le droit d'ajourner une réunion en cas de troubles imminents, d'insurrection à main armée, ou d'invasion étrangère (1). Les réunions sont libres, soumises au seul régime répressif. Mais les réunions prévues par la loi du 30 juin 1881, les réunions inviolables, étaient sans doute des assemblées d'ampleur restreinte, ou l'on peut encore faire élire un bureau par l'assistance, des assemblées qui peuvent rester sous l'autorité d'un président, qui peuvent être dissoutes par la voix d'un fonctionnaire délégué et dont le but est purement intellectuel. Les formalités exigées le prouvent. Les réunions inviolables n'étaient que des rencontres absolument instantanées.

Les menaces contenues dans la nouvelle législation de 1901 ne se réalisèrent point dès l'abord. Les clubs étaient licites et ne se reconstituaient pas. Mais si les clubs n'intéressaient plus, aspect politique dépassé, ils avaient déjà des successeurs. Désormais quelque chose de beaucoup plus puissant devenait possible : le parti politique, et le parti non plus honteux, se cachant dans les sociétés secrètes, mais licite, actif, étendu et ramifié sous la forme de l'association, le parti organisant les réunions publiques, votant des ordres du jour et des vœux, comme les clubs, exerçant sa pression politique.

Or ces activités nouvelles, ces phénomènes de vie sociale qui tendent à dépasser les anciennes prévisions, à

(1) Voir ci-dessous, deuxième partie, p. 172-173.

obscurcir les classifications un peu abstraites et étroites, coïncident précisément avec l'apparition de nouvelles facilités matérielles de publicité, de convocation et de concentration humaine. Les moyens de transport favorisent les déplacements en masse. Le procédé électrique du haut-parleur a permis de donner aux assemblées une ampleur inconnue, il a même créé un phénomène nouveau de puissance psychologique. L'amplification est plus qu'une multiplication. L'orateur qui jadis recherchait l'écho d'une salle close, et dont le plein air diluait la puissance d'émotion, ne reconnaît plus aujourd'hui ses accents chétifs dans les vagues larges et graves qui étendent sa voix et sa pensée.

Au cours du XIX^m^e siècle, les réunions importantes — nous ne parlons pas des cortèges et manifestations — se chiffraient par centaines ou quelques milliers d'assistants. Le législateur de 1868 n'avait autorisé que des assemblées en salle close et couverte. Les réunions en plein air, tolérées seulement en 1881, n'avaient jamais jusqu'à nos jours, affecté la forme de grosses concentrations. A la fin du siècle dernier, alors que les ligues adverses sont en pleine activité, les réunions sont encore d'ampleur restreinte. Au moment de l'affaire DREYFUS, les journaux ne mentionnent des assistances que de quelques milliers d'hommes. Les journaux comptent à l'heure actuelle par dix mille, vingt mille, parfois cinquante mille hommes (alors que les cortèges et les manifestations ont atteint plusieurs centaines de mille, et que certaines feuilles ont écrit, évidemment avec quelque exagération, le chiffre d'un « million », pour la manifestation du 20 mars 1937 à Clichy). L'amplitude des réunions actuelles fait paraître vétustes et inadaptées

les formalités légales, le bureau, le fonctionnaire délégué. Les prévisions du législateur du 30 juin 1881 sont certainement dépassées.

La liberté donnée aux associations, les facilités nouvelles de convocation et de concentration, cette extension de portée de la parole ont contribué à l'avènement de la politique de masse ». On a compris de plus en plus que l'action politique ne se manifeste pas seulement par le vote, par l'arithmétique d'une majorité, par des discussions, des parlottes, des réunions électorales. Or les concentrations de masse ont pris des apparences et des significations différentes de celles qui caractérisaient la réunion. Le but unique ou suffisant n'est plus l'échange des idées, la discussion verbale. La fin intellectuelle de la réunion, sa fonction éducatrice tend à disparaître. Le but poursuivi n'est plus tant le débat des opinions, que le fait même de la concentration, le résultat d'intimidation ou de pression politique. La réunion n'est plus spécialement l'assemblée où l'on parle, elle devient action, symbole ou menace.

Ces nouveaux aspects se sont encore accusés avec la naissance des ligues. Le malaise de ces dernières années, le sentiment plus ou moins précis d'un danger révolutionnaire, l'impression que l'Etat n'assurait pas aux citoyens une protection suffisante contre ce péril, a servi de motif ou de prétexte à la formation de ces ligues, organisations de protection des individus contre le désordre. Les ligues renaissent périodiquement en France, aux époques de troubles. Quand la sécurité intérieure ou extérieure, l'intégrité territoriale ou culturelle du pays semble menacée par des forces qui sont à l'intérieur du pays, les citoyens opposés à ces forces se grou-

pent. Ils acceptent une discipline, un chef. Ils conviennent, ils jurent parfois de lui obéir. La ligue revêt le plus souvent un caractère de hiérarchie, de discipline, qu'on nomme aujourd'hui — quelques-uns ont voulu par là insinuer une nuance péjorative — un caractère « para militaire ».

Certaines ligues récentes ne se séparent guère des associations ordinaires. Les réunions qu'elles organisent ressemblent beaucoup aux assemblées de propagande des partis politiques. Mais il est des ligues qui impriment à leurs réunions une toute autre apparence. Les ligues modernes de 1934 à 1936 nous ont donné quelques exemples, spécialement dans les derniers mois de leur courte vie. L'élément discussion, propagande, échange des idées est bientôt conduit à disparaître. Les réunions sont tendues vers l'action, non vers la dispute verbale. La ligue veut spécialement agir, seconder ou supplanter les forces de police prétendues mal dirigées ou défaillantes. Les ligueurs arrivent à se concentrer non plus comme des citoyens à une réunion, mais comme des soldats au « rapport ». La définition que la jurisprudence a donné de la réunion d'après notre loi de 1881 ne peut évidemment s'appliquer qu'avec peine à ces formes « para-militaires » de concentrations, qui ne sont d'ailleurs pas spéciales aux ligues, mais appartiennent aussi à certains rassemblements de partis politiques actuels, à certaines exhibitions de formations de gauche, placées elles aussi plutôt sous le signe de la discipline et de l'autorité que sous celui de l'échange des idées et de la discussion verbale.

Sans doute, selon la pure orthodoxie juridique, les rassemblements des membres affiliés des ligues et des partis devraient être considérés, non comme des réunions publiques, mais comme des phénomènes intimes d'association. De tels groupements, bien que, en eux-mêmes, instantanés et éphémères, devraient être replacés dans la continuité de la vie associationnelle, rattachés à la notion d'association plutôt qu'à celle de réunion. Mais précisément, là encore, une évolution semble s'être marquée dans les concepts juridiques depuis la fin du dernier siècle. La différence des régimes auxquelles étaient soumises réunions et associations, les poursuites intentées contre les organisateurs de réunions pour délit d'association illicite, les discussions doctrinales et législatives, les débats judiciaires avaient conduit à opposer les deux phénomènes, l'un instantané, l'autre durable. On oubliait volontiers que la notion de réunion doit embrasser non seulement les assemblées absolument instantanées, accidentelles entre gens qui ne rattache aucun lien, mais aussi les assemblées organisées par une association et peut-être les assemblées des membres affiliés eux-mêmes. Aujourd'hui, une tendance très nette se révèle à ne plus considérer la réunion de membres syndiqués ou associés comme relevant uniquement de la loi des syndicats et des associations, mais aussi de celle des réunions. Le problème juridique de la réunion a perdu la simplicité, la clarté avec laquelle il était conçu au lendemain de 1881. Les phénomènes de réunions et d'associations sont si étroitement mêlés depuis 1901, ils se pénètrent si intimement, qu'il est devenu impossible de les opposer les uns aux autres. La

réunion n'est plus conçue aux antipodes du phénomène associatif. C'est encore ce phénomène, mais détaché abstraitement de sa cause durable, isolé dans le temps. Un glissement insensible s'est produit, une corruption a pénétré lentement les notions primitives. A propos de l'assemblée intime d'une association, les politiques et les juristes invoquent couramment aujourd'hui la liberté de réunion et la loi du 30 juin 1881. Le meilleur exemple peut nous en être fourni par les longues discussions qui suivit à la Chambre l'issue tragique d'une assemblée des Croix de Feu à Limoges, le 16 novembre 1935. A propos de ce phénomène intérieur à une ligue, ce ne fut point seulement la liberté d'association qui fut invoquée ou mise en cause, mais aussi celle des réunions, ce ne fut point seulement la loi du 1^{er} juillet 1901, mais encore celle du 30 juin 1881 (1).

A ce point, le problème juridique de la réunion présente un nœud de complications et d'incertitudes, car il s'alourdit d'une nouvelle classification, celle de la réunion privée et de la réunion publique. Seule la réunion publique relève de la loi de 1881, seule elle est soumise aux formalités et fait encourir les pénalités légales. La réunion privée reste en dehors de ces réglementations, elle relève du droit privé, de la liberté du domicile, ou bien, après une large extension, du droit associatif et syndical. Or il n'est pas de notion plus incertaine, plus instable que celle de réunion privée. Elle a subi au cours du XIX^{me} siècle une évolution qui en a complètement transformé les caractères. La réunion privée est

(1) J. Off. Débats Chambre, p. 2347 et s. Séance du 3 décembre 1935.

peu à peu sortie du cercle de la famille, des amis, des intimes, de la maison, des relations de mondanités ou d'affaires. Elle a franchi les limites de la vie privée pour devenir sous un aspect syndical ou politique, une pure manifestation de vie publique. Aucun critérium n'a pu encore être dégagé pour séparer, sur ce terrain, le public du privé. On ne peut même pas affirmer, au terme de cette évolution, que le lien d'association qui unit entre eux les membres affiliés soit toujours suffisant pour donner à leur réunion le caractère privé. L'ampleur des groupements et des partis modernes ne permet plus guère pour les grands meetings d'employer de façon sérieuse le procédé de l'invitation et son contrôle. Si bien qu'on ne sait plus, tant les notions juridiques sont mouvantes, deviennent incertaines et confuses, s'il faut ranger telle assemblée associationnelle dans la notion de réunion ou dans celle d'association, s'il faut lui donner le titre de réunion privée ou de réunion publique.

Le point d'équilibre réalisé au lendemain de 1881 semble dépassé. La sérénité que traduisent et les commentaires (1) et les thèses (2) de cette époque, les solu-

- (1) Charles CONSTANT. « Code des réunions publiques ». Paris 1881.
MORGAND. N° *La loi municipale* ». Paris 1884, N° 837 et s.
BATBIE. « Précis du cours de droit public et administratif », 1885, p. 15 et s.
GARRAUD. « Traité théorique et pratique du droit pénal français », 1891, tome IV, p. 155 et s.
Antoine BLANCHE. « Etudes pratiques sur le code pénal », 2^{me} édition, 1888, tome IV, p. 482 et s.
ESMEIN. « Précis élémentaire de l'histoire du droit français », 1908, p. 199 et s.
- (2) Marcel BASSEVILLE. « Le droit d'association », thèse Dijon 1897.
PETIT. « Du droit de réunion », thèse Paris 1883.
ARNETTE. « La liberté de réunion », thèse Paris 1894.
LEFEBVRE. Thèse Paris 1903.
FOURNIER-PONCELET. « La liberté de réunion au XX^{me} siècle ». Aix 1910.

tions claires et tranchées données alors au double problème juridique et politique de la réunion ne semblent plus convenir à notre époque troublée.

Au milieu de la confusion des doctrines et des pratiques, mille actes de violences se sont spontanément produits. L'influence des associations jette toujours le trouble dans les assemblées de discussion. La force appelle la force et les groupements autoritaires ont peut-être développé l'habitude funeste de la contre-manifestation. Les réunions n'étant plus des assemblées où l'on discute, mais des exhibitions unilatérales devaient amener des ripostes de violence et nous en sommes rapidement arrivés à ce point où toutes les réunions, même les plus pacifiques, sont devenues indirectement une menace à l'ordre public par les manifestations hostiles qu'elles attirent. Les exemples se chiffrent par centaines. Ceux de VILLEPINTE, LIMOGES, HÉNIN-LIÉTARD, CLICHY, ont particulièrement retenu l'attention. De simples assemblées privées, ou même, dans le dernier cas, un simple spectacle, peuvent coûter des morts, et entraîner des conséquences incalculables.

Avec ces nouveaux aspects, cette pénétration et cette complexité des formes de la vie sociale, c'est peut-être sur un autre plan, beaucoup plus vaste, la vieille expérience des clubs qui se renouvelle, et nous ne devons pas oublier que ces machines à faire les réunions tuèrent en définitive le droit de se réunir.

Au milieu de la crise actuelle, qui est à la fois une crise de l'autorité et une crise du libéralisme, le problème de la réunion se pose à nouveau au premier plan

comme jadis. Les catégories juridiques ont dû accueillir ou rejeter des faits nouveaux. Une nouvelle législation est née (1), de nouvelles pratiques administratives se sont établies, appuyées ou combattues par de nouvelles sanctions judiciaires. En les éclairant par les conceptions et les pratiques anciennes, ce sont ces modifications et cette évolution que nous voudrions essayer d'examiner et de comprendre.

(1) Décret du 23 octobre 1935. Loi du 10 janvier 1936.

PREMIÈRE PARTIE

LE PROBLÈME JURIDIQUE
DE LA RÉUNION

LA NOTION DE RÉUNION EN FRANCE

SES CONTOURS ACTUELS

PREMIÈRE PARTIE

LE PROBLEME JURIDIQUE DE LA REUNION

LA NOTION DE RÉUNION EN FRANCE

SES CONTOURS ACTUELS

Aucune de nos lois n'a jamais défini la réunion.

Imitant ses prédécesseurs, le législateur de 1881 s'est bien gardé d'une telle légèreté ; il a voulu respecter l'axiome des casuites « Omnis definitio periculosa ». Notre loi du 28 mars 1907, les circulaires ministérielles, prises en application d'un décret du 23 octobre 1935 et visant directement les réunions, ont suivi le même exemple.

Cependant nos législateurs, depuis la révolution, ont toujours répondu par l'affirmative à la question liminaire qui se posait à eux : Faut-il limiter ou ne pas limiter la notion de réunion ?

Ils ont toujours réglementé une certaine façon de se

réunir. Ils auraient pu cependant très légitimement répondre par la négative, imiter l'exemple Anglais, ou plus simplement, suivre la tradition de l'ancienne France. Ils auraient pu légiférer sur les assemblées illégales, prenant ce terme d'assemblées au sens le plus large dans l'acception du dictionnaire, légiférer sur le désordre, le tumulte, plutôt que sur la réunion elle-même. La grande et l'unique classification de notre droit pourrait très bien consister en celle-ci : assemblées paisibles, assemblées tumultueuses, réunions légales et illégales. Notre loi pourrait fort bien ne pas distinguer l'attroupement, le spectacle, l'assemblée associationnelle, la réunion privée, la réunion publique.

Dans l'antiquité, les assemblées se distinguent suivant leur nature paisible ou séditeuse. C'est la classification simple et spontanée. La réunion au sens français et moderne ne se rencontre même point. L'histoire semble nous présenter d'abord des assemblées d'associations ou de simples attroupements avec orateurs. On ne s'attarde pas d'ailleurs à séparer des formes et des espèces, mais on s'attache au but poursuivi, à l'intention des assistants (1). La loi romaine (Digest, loi I et II) frappe les associations et les réunions hostiles à la république. Sous l'ancienne monarchie, les ordonnances royales prohibent les assemblées illicites, c'est-à-dire « faites à mauvais dessein et dans un certain nombre », l'appréciation du mauvais dessein appartenant au pou-

(1) Les actes des apôtres nous décrivent une réunion des habitants d'Ephèse soulevés contre les disciples de Paul. Le greffier de la ville cherche à dissiper la foule. « Si vous avez quelque autre affaire à proposer, elle pourra être traitée en *assemblée régulière*. Nous nous exposons aujourd'hui à être poursuivis comme séditeux puisque per-
« sonne ne peut alléguer la raison de ce rassemblement » (Actes des apôtres, III (XIX 23-40).

voir monarchique. Étaient seuls prohibés, d'une manière générale, les conventicules avec armes et les assemblées tenues sous prétexte de religion (1). Dans les législations anciennes on s'attachait au but des associations et des réunions, à l'intention de ceux qui y participaient, et la loi ne frappait que celles qui se proposaient un mauvais dessein.

« Les lois postérieures à 1789 ont répudié ces distinctions entre les réunions inoffensives et celles qui auraient un but coupable, elles les considèrent toutes d'une manière générale et uniforme dans leurs manifestations matérielles, abstraction faite des intentions, soit pour leur laisser une liberté entière, soit pour leur imposer certaines conditions à leur existence et à leur fonctionnement » (2).

Le législateur révolutionnaire commença à restreindre la notion de réunion en subordonnant la liberté de se réunir à une autre liberté, plus générale, celle des opinions et de la parole. Dans tous les textes révolutionnaires, le droit de s'assembler paisiblement n'est donné qu'en fonction de celui de « manifester sa pensée et ses opinions ». Une hiérarchie est établie, un but est assigné, qui, indirectement, va séparer la réunion de l'attroupement, du cortège, de la manifestation et du spectacle. Bientôt une autre limitation apparaît. L'idée

(1) Sur la notion d'assemblées illicites sous l'ancienne monarchie, « assemblées qui se font en contravention des règlements de police », v. FERRIÈRE, Dictionnaire du Droit et de Pratique, T. I, p. 333. Guyot, Répertoire, tome I (V^e assemblées, p. 684). — Ordonnance 25 nov. 1483. Edits juin 1559, juill. 1561, Déclaration 10 sept. 1567, 27 mai 1610, ordonnance juin 1629, édit oct. 1685, Déclaration 1^{er} juillet 1686, 13 déc. 1688, 14 mai 1724.

(2) DUBOIS : « Commentaire de la loi du 6 juin 1868 », Paris 1869, p. 22.

de réunion se sépare de celle d'association. Après un travail lent et pénible qui se poursuit pendant plus d'un demi-siècle, la réunion apparaît comme un phénomène instantané et temporaire, à but intellectuel.

Nos législateurs n'ont jamais donné de définition, et cependant ils ont pris spontanément parti sur la difficulté liminaire, ils ont circonscrit la notion de réunion. Leur décision était d'ailleurs attendue, inévitable. Quand on proclame un droit, quand on garantit une liberté, on doit être amené à la dessiner, à la circonscrire. Le besoin de définition est un besoin de l'esprit juridique et politique français qui aime réglementer à l'avance les activités permises, qui sait très bien que seuls les enclos fermés peuvent rester chez nous inviolables.

Un autre peuple a pu se dispenser de ce travail séparateur, mais qui était parti de conceptions différentes. (1). Les Anglais ne semblent avoir jamais éprouvé le besoin de proclamer solennellement des libertés, de les défi-

(1) Les Anglais ne semblent pas avoir été curieux de la nature de ce droit jusqu'au XX^{me} siècle. Mais l'importance conférée aux réunions par les constitutions françaises et belges fit réfléchir le professeur DICEY (DICEY, « Introduction to the law of the Constitution », traduction BATUT et JÈZE, 1902) et le professeur RITCHIE, vers 1880.

Ils ont alors considéré le droit de réunion non pas comme l'expression d'une liberté publique ou politique, mais d'une liberté civile. « Le droit de se réunir, constate DICEY, provient de l'opinion des tribunaux sur la liberté individuelle de la personne et de la parole. Du moment qu'une personne peut se rendre où elle veut et dire ce que bon lui semble, pourvu qu'en ce faisant elle ne commette aucun délit, le même droit appartient évidemment à 2.000 ou 10.000 autres personnes. Jouis-sant des mêmes droits, elles peuvent évidemment se retrouver toutes en un endroit où chacune d'elles a individuellement le droit d'aller ».

Voilà tout le raisonnement. « Un esprit latin sourit », constate M. MOUSSET, (Thèse Nancy, 1934). Une assemblée n'est pas seulement une somme d'unités. Le fait du groupement fait apparaître un phénomène nouveau, il justifie la reconnaissance d'un droit spécial. En exerçant le droit de réunion, on peut commettre une infraction à la loi, que l'individu ne pourrait commettre seul.

nir. Grâce à la dignité et à l'indépendance inégalée de leur magistrature, à leur système du jury, ils ont pu donner aux citoyens un sentiment profond de sécurité et de liberté, leur assurer des garanties contre l'arbitraire des administrateurs. Ils n'ont pas éprouvé le besoin de tracer des champs sacrés. La Loi Anglaise, suivant les traditions antiques, ne connaît qu'une grande classification générale : les assemblées innocentes et les assemblées dangereuses. Le droit de réunion a en Angleterre un sens beaucoup plus large qu'en France. Le mot « meeting » doit être pris dans une acception tellement vaste qu'il n'est aucun terme juridique qui chez nous lui corresponde. « En 1797, des sports comme le football, la lutte et les courses de taureaux furent interdits au titre d'assemblées (meeting) illégales. Si l'on remonte plus haut encore, en 1615, on découvre que les troupes de comédiens attirant une vaste assistance, pouvaient être poursuivies au même chef » (1). On dit assez justement (2) qu'en droit anglais on ne fait

Le professeur RITCHIE a développé l'objection : « Pour le sens commun ordinaire, la réunion de 1.000, 2.000 ou 3.000 personnes rassemblées dans un but défini et commun est chose bien différente d'une promenade, d'une conversation accidentelle de A. B. C. D. considérés en tant qu'individus isolés. s'il arrivait à quelqu'un de déclarer qu'il faisait un jour un tour à Hyde Park, et que plusieurs centaines de personnes se trouvaient faire, dans la même direction, la même promenade en colonne par quatre, et qu'arrivés à un certain endroit où était érigée une estrade portative, une personne d'abord, puis une seconde, enfin d'autres encore, escaladèrent cette plateforme, puis adressèrent à voix très haute au reste de l'assistance quelques remarques, à peu près toutes les mêmes, sur à peu près le même sujet, nous regarderions ce récit comme un faible essai à l'humour, et pour tant cette vision théorique des faits a suffi jusqu'à présent aux hommes de loi anglais » (David RITCHIE, « Natural Rights », 1895, chap. 9, p. 210).

Après cette critique et cette mise au point, le professeur RITCHIE se rallie cependant à l'opinion de DICEY sur la nature du droit de réunion, « épiphénomène » de la liberté, de la personne et de la parole.

(1) MOUSSET. « Les meetings », thèse Nancy 1931, p. 254.

(2) GERVAIS. « Du droit de réunion en France et en Angleterre », thèse Montpellier, 1913, p. 90.

aucune distinction entre la situation d'une foule rassemblée sur une place publique pour regarder des saltimbanques et celle de citoyens convoqués personnellement et à huit clos pour entendre un homme politique. La loi ne distingue pas la réunion du spectacle ou de l'attroupement, l'assemblée privée de l'assemblée publique, pour les classer dans des compartiments isolés ou étanches. Toutes ces formes de groupement sont des « meetings » qui peuvent être innocents ou pernicious.

La loi ne s'occupe pas spécialement des réunions isolées et accidentelles. L'acte contre les *réunions* séditionnelles de 1817, malgré son titre, punissait déjà les *sociétés* dont les membres prêtaient des serments illicites. Les auteurs anglais contemporains ne reflètent encore que ces conceptions anciennes, aucune évolution ne semble avoir affecté l'Angleterre. ALBERT CREW, en 1928, traite dans le même volume des réunions publiques et des assemblées d'actionnaires (1). SHACKLETON écrit sur les attroupements, spectacles, réunions, séances, conseils de fabrique, conseils municipaux, assemblées d'actionnaires et d'administrateurs de sociétés commerciales. Il intitule son livre « Procédure et législation relative aux réunions ». Et il ajoute en sous-titre : (Réunions publiques, parlementaires, assemblées des autorités locales, des sociétés et associations) (2).

L'Angleterre a la haine des contours tracés, des définitions, des droits proclamés intangibles, comme de la rigidité contractuelle (3).

(1) ALBERT CREW. « Conduct and procedure at public and C^o meetings », 1928.

(2) FRANK SHACKLETON. « The procedure and the law relating to meetings ». London 1934.

(3) A côté des contrats « elle a inventé la pittoresque expression « Gentlemens agreement » (accord de gentlemens) toujours et perpétuellement modifiable suivant les circonstances ». MOUSSER, thèse Nancy, 1931, p. 275. La réglementation des libertés publiques repose également sur cette idée de compromis perpétuellement modifiable.

En France, où les mœurs libérales, l'esprit de tolérance et de goût de l'ordre sont peut-être moins développés ou plus péniblement acquis, nous avons éprouvé le besoin d'organiser la liberté. Au cours du XIX^me siècle, alors que nul recours sérieux n'était ménagé au citoyen contre l'arbitraire administratif, le législateur a cru devoir circonscrire un enclos inviolable, limiter un champ où les activités de police ne pourraient pénétrer, il a dessiner la notion de réunion.

Aucune loi n'a donné de définition explicite, mais chaque législateur s'est fait une représentation précise du droit réglementé, a laissé transparaître son concept sous les formalités exigées, les organisations de détail. Par là il a délimité et restreint. Le juge, soit pour punir, soit pour protéger, a dû prendre position et décider dans le concret ce qui était réunion et ce qui ne l'était pas. Le commentateur s'inspirant des modalités de la loi et des résultats pratiques de la jurisprudence, doit chercher à définir. Pour trouver des critères, il doit rapprocher la notion de réunion des notions voisines, de celle d'association, d'attroupement, spectacle, bal, assemblée sportive, toutes formes de groupement qui jouissent d'un statut différent, le plus souvent inférieur et moins libéral. Il doit séparer la réunion publique de la réunion privée, explorer partout les frontières indécises, là où hésite le libéralisme ou la sévérité des juges. Il apercevra alors, à l'intérieur d'une notion souvent imprécise, un incessant devenir et dans des évolutions, les plus nouveaux aspects de notre liberté.

CHAPITRE I

LE CARACTÈRE INSTANTANÉ DE LA RÉUNION

SECTION I

Réunion et Attroupement

La jurisprudence, suppléant le législateur, a défini la réunion « un groupement momentané, mais concerté et organisé » (1). Par l'adjectif « momentané », elle sépare la réunion de l'association, par les mots « concerté et organisé » elle la sépare de l'attroupement, assemblée de fait ou simple rencontre. La réunion n'est donc pas un phénomène absolument isolé, accidentel, elle exige un minimum de préparation, de prévision, elle se situe à mi-chemin entre l'attroupement et l'association.

Cette exigence jurisprudentielle, d'un concert préalable et d'une organisation actuelle, semble avoir été dégagée assez tardivement. Au début du XIX^{me} siècle

(1) Conseil d'Etat. Arrêt de DELMOTTE, 6 août 1915. D. P. 1916-3-1..

on retient la préméditation et la discipline plutôt pour déduire la permanence des relations et pour suspecter les groupements d'un caractère associatif. Mais, après les lois du 6 juin 1868 et 30 juin 1881, les formalités prescrites, la déclaration du but et du caractère de l'assemblée, la constitution d'un bureau, le délai d'attente, montrent d'une manière péremptoire que la réunion doit être concertée à l'avance et organisée dans le présent par des responsables. Alors que les meetings anglais, en particulier les grands meetings qui se tiennent en plein air, peuvent n'être que de simples rencontres, et ne sont le plus souvent « que des attroupements légaux où des orateurs se font entendre » (2). La réunion française a déjà, par ce point, des contours plus précis. La Cour de cassation affirme le 27 février 1886 (Sirey 1888.1.95) que la loi du 30 juin 1881 « ne conçoit « point les réunions publiques autrement qu'organisées, « soit par les orateurs, soit par tout autres citoyens ».

Un second arrêt de cassation est encore plus net en ce sens. Le 17 août 1902, DU HALGOUET, député de Redon, est monté sur un banc de la halle, dans cette ville, après la sortie de la messe. Il a prononcé un discours, profitant du jour, de l'heure où fatalement devait se produire une rencontre de foule. Il est poursuivi et condamné pour avoir tenu réunion sur la place publique et violé ainsi l'article 6 de la loi de 1881 qui interdit une telle activité dans la rue. La Cour suprême casse l'arrêt de condamnation « attendu, en droit, qu'en déclarant li-
« bres les réunions publiques, la loi du 30 juin 1881 les

(1) ESMEIN. « *Eléments de droit constitutionnel français et comparé* », 1921, t. II, p. 378.

« soumet à certaines conditions qui impliquent nécessairement qu'elle a constamment en vue le fait *intentionnel* de réunir un certain nombre de personnes « dans un lieu accessible au public..., qu'il s'agit de « réunions *formées intentionnellement et susceptibles d'être organisées* suivant la loi, mais non pas de tous « les rassemblements que des circonstances quelconques « peuvent occasionner ». (Cass.). (1).

La Cour de Cassation, par deux fois, a donc suppléé le législateur, et interprété, à travers les formalités prescrites, sa conception intime. Notons cependant que la Cour n'a pas déduit de la loi exactement la même définition que le Conseil d'Etat. La définition de la Cour de Cassation en 1902 se formule: la réunion est un groupement intentionnel et *susceptible* d'être organisé. Nous l'opposerons à la définition du juge administratif. Celui-ci affirme le caractère d'organisation nécessaire dans son arrêt Delmotte du 6 août 1915 (2). Pendant la guerre, sous le régime de l'état de siège, on discute devant le Conseil le point de savoir si la rencontre de consommateurs dans un café forme une réunion au sens de la loi du 30 juin 1881. Le Conseil décide que les consommateurs ne forme qu'une assemblée de fait, la réunion étant « un groupement momentané », mais « concerté et organisé ».

La Cour de Cassation avait employé des termes différents : « groupement intentionnel et *susceptible* d'être organisé ». Or l'occasion lui fut précisément donné en 1923 de développer sa pensée. La dernière décision de

(1) Cassation, 14 mars 1903. Du Halgouet (S. 1906-1-102).

(2) Conseil d'Etat, Delmotte. D. P. 1916-3-1.

la Cour, plus nuancée et complexe, est en effet un arrêt du 13 décembre 1923 « Castex » (1). Le maire de la petite commune d'Aspet a convoqué (d'ailleurs au mépris de l'article 6 de la loi de 1881) une réunion publique, le 4 février 1923, sur une place de sa commune. Tous les caractères légaux, convocation et bureau, sont reconnaissables. En fin de séance, le sieur CASTEX demande la parole pour dénoncer certains actes de la gestion municipale. Le président la lui refuse, le bureau prononce clôture et se retire. CASTEX gravit alors quelques marches d'un escalier, dit aux assistants : « Ne partez pas ; je vais à mon tour donner de suite une deuxième réunion ». Après quoi, il fait un discours de dix minutes sans avoir constitué de bureau. CASTEX a donc parlé sans avoir observé les formalités légales, il a tenu une assemblée sans concert préalable, sans organisation concomitante.

Ces circonstances futiles posent un problème juridique complexe. Au premier abord, la situation semble nette. Quand le bureau a levé la séance, il n'existe plus légalement de réunion (2), les auditeurs ne forment plus qu'un groupement de fait, un attroupement. La police peut intervenir, faire vider les lieux, employer la violence et même les armes après sommations réglementaires, sans porter aucun atteinte au droit de réunion. CASTEX a donc profité d'un groupement de fait non concerté ni

(1) D. P. 1924-1-121.

(2) Le répertoire Dalloz répond nettement (mot réunion, p. 462, n° 44). « Lorsque le bureau s'est retiré, la réunion n'a plus d'existence « légale en tant que réunion publique, le maire n'est plus soumis aux « restrictions que l'art. 9 de la loi du 30 juin 1881 édicte en faveur des « réunions légalement constituées, il a le droit de disperser par la « force les assistants qui persisteraient à rester réunis ».

organisé, comme le député DU HALGOUET à la sortie de la messe à Redon. Il ne peut être poursuivi pour défaut de bureau constitué, mais seulement pour provocation à l'attroupement.

Or CASTEX fut poursuivi pour avoir tenue une réunion sans bureau. Il fut condamné et la Cour de Cassation confirma l'arrêt de condamnation en visant l'article 8 de la loi du 30 juin 1881. Elle considéra que CASTEX avait pu tenir une réunion sans convocation, ou plutôt en profitant des diligences des précédents organisateurs, « attendu que la loi du 30 juin 1881, si elle n'a pas en vue les simples rassemblements que les circonstances peuvent occasionner, s'applique à toutes les réunions publiques *formées intentionnellement et susceptibles d'être organisées* selon ses prescriptions, que c'est dès lors à juste titre que CASTEX a été déclaré coupable de contravention à l'article 8 de la loi ».

La Cour reprend mot pour mot, sa définition de 1902 (Arrêt DU HALGOUET). Elle affirme le caractère organique de la réunion et montre l'insuffisance, sinon l'erreur, de certaines définitions : « la réunion est une *rencontre* passagère de personnes qui n'ont entre elles aucun engagement » ou encore : « la réunion est le *concours accidentel* de plusieurs personnes dans le même lieu » (1).

La loi française n'a voulu protéger que les formes assez construites de rassemblements ; elle a voulu tenir des protagonistes et des organisateurs responsables alors qu'en Angleterre, au contraire, « la différencia-

(1) BATBIE. « Précis du cours de droit public et administratif », 1885, 5^{me} éd., p. 15.

tion n'a jamais été clairement établie entre réunions, attroupements et manifestations » (1).

Le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation exigent au contraire, chez nous, des formalités qui limitent la notion de réunion.

La Cour introduit même une nuance subtile dans l'exigence du concert préalable et de l'organisation actuelle. Il ne faudrait plus définir la réunion par les termes du Conseil d'Etat (Arrêt Delmotte, 1915) « un groupement concerté et organisé », mais un groupement « intentionnel et susceptible d'être organisé ».

La conséquence logique à tirer de l'Arrêt CASTEX serait qu'une même assemblée pourrait être à la fois considérée à deux points de vue différents, et comme attroupement et comme réunion. La séance étant levé par le bureau, elle deviendrait attroupement pour les autorités de police, et en particulier quant à l'application de la loi du 7 juin 1848 et de la procédure de dispersion, mais elle resterait réunion quant aux exigences et formalités de la loi du 30 juin 1881.

Cette subtilité appelle peut-être quelques réserves. Elle a cependant l'avantage de préciser un point important : Il ne peut dépendre des particuliers de donner à leur groupement telle qualification légale. Ils ne peuvent, en s'abstenant d'organiser leur assemblée et de nommer un bureau, placer leur rencontre en dehors

(1) A Hyde-Park, à Trafalgar-Square, diverses sectes, divers partis politiques, religieux, des sociétés d'hygiène ou d'assistance charitable, viennent chaque soir, représentés par quelques-uns de leurs prosélytes, prêcher la bonne parole... D'une estrade portative, entouré de quelques fidèles, l'orateur domine la foule. Aucune convocation particulière, aucune organisation légale ne précède ou n'accompagne ces véritables « Foires aux opinions ».

(Mousselet : « Les meetings », thèse Nancy, 1931, p. 3.

des prévisions de la loi. Il ne leur appartient pas entièrement de déterminer quelle protection leur sera due ou quelles pénalités applicables. Un conférencier, par exemple, ne pourra pas, en négligeant la formalité du bureau, classer sa conférence dans la catégorie des spectacles, alors que l'échange des idées, qui en est le but unique ou principal, doit en faire normalement une réunion.

« La réunion est un groupement intentionnel, *susceptible d'être organisé*. Cette définition de la Cour de Cassation peut paraître préférable à celle du Conseil d'Etat.

Mais elle marque peut-être une évolution, un relâchement dans les exigences anciennes, un élargissement des notions strictes de 1881. De moins en moins la réunion n'apparaît comme un groupement concerté et organisé. La déclaration qui, en 1868, devait être faite par sept citoyens domiciliés, trois jours à l'avance, et qui devait faire connaître le caractère du groupement projeté, n'est plus effectuée en 1881 que par deux citoyens, un jour à l'avance ; elle ne fait plus connaître le sujet mis en discussion. La loi du 28 mars 1907 supprime même la déclaration, donc un élément probant du « Concert Préalable ». La réunion n'est plus aussi fortement organisée que jadis. Le fonctionnaire délégué, d'après la loi du 6 juin 1868, surveillait la conduite des débats, pouvait dissoudre l'assemblée s'il jugeait que la discussion s'écarterait du sujet choisi. Depuis 1881, son rôle devient effacé, il peut encore choisir sa place, mais joue les personnages muets, il ne peut prononcer la dissolution que s'il en est requis par le bureau ou s'il se

produit des collisions et voies de fait (art. 9, loi du 30 juin 1881).

Le rôle du fonctionnaire délégué, comme celui du bureau, dans l'organisation de la réunion, leur fonction de police intérieure tend à s'effacer dans la pratique actuelle.

La réunion est moins un groupement « concerté et organisé » qu'une rencontre « intentionnelle et susceptible d'organisation ».

L'organisation légale est peu à peu supplantée par une organisation spontanée et coutumière. L'ampleur des meetings modernes noie l'importance pratique du bureau et du fonctionnaire administratif. Le caractère discipliné de nos formations politiques a amené l'apparition de services d'ordre internes, les Anglais disent des « Aides » « Stewards », constitués par des jeunes gens affiliés au parti. Ces services d'ordre opèrent soit spontanément, soit sur l'ordre du Président. Ils cernent les groupes de perturbateurs, les poussent vers la sortie.

Il semble que notre pratique des réunions publiques se rapproche à l'heure actuelle des habitudes anglaises. Nous avons pu opposer la réunion française avec son organisation prévue et légale, son agencement de responsabilités et de pénalités, au meeting anglais, spontané, non réglementé. Cette vue, pour vraie qu'elle soit, reste cependant très superficielle. Aucune loi n'a fixé en Angleterre les règles internes de la tenue des réunions. Aucun « act » n'a exigé la nomination d'un président. Mais la pratique, sanctionnée par les tribunaux, a su imposer des normes, organiser une police intérieure. « Les préliminaires, la conduite et le contrôle de la «réunion sont entièrement à la discrétion des organi-

« sateurs » (1). Mais ces organisateurs suivent des règles fixes, ils ont des pouvoirs reconnus et sanctionnés. Dans les réunions privées, comme dans les meetings en plein air, dans les grands rassemblements où les chômeurs viennent toujours plus nombreux, comme dans les meetings électoraux, la procédure est la même : « La réunion ouverte à l'heure fixée, on nomme un président « (chairman)..... Il dirige, il contrôle les opérations, fait « parler les orateurs, puis, quand il estime que la réunion a atteint son but, après un vote ou même sans « se livrer à cette formalité, il lève la séance » (2). A son rôle de direction des débats, le président joint celui du maintien de l'ordre.

Des pouvoirs lui sont reconnus, plus considérables que ceux dont jouissent les membres de notre bureau en France. Il est vérifié par les décisions de justice que nul n'a le droit d'assister à un meeting public. « Le Président a le devoir de rappeler à toute personne qui se « trouve là qu'elle doit se tenir convenablement ou se « retirer. Si une personne continue à se mal comporter « et refuse de se retirer quand le président l'y engage, « ce dernier peut ou la mettre dehors, ou bien la faire « expulser par ses aides, en employant le degré de force nécessaire à l'éviction. Si cette personne résiste et « lève la main sur le président ou tout autre personne « qui la met dehors, elle commet un acte de violence « injustifiable, ce qui revient à une atteinte à la paix « publique, justifiant sa remise à la police et son main-

(1) GERVAIS, thèse, p. 92. « Du droit de réunion en France et en Angleterre », Montpellier, 1913.

(2) MOUSSET. Thèse, p. 215.

« tien en prison » (1). L'auditeur qui a payé sa place peut se voir prier de sortir par un « aide ». Il doit obéir sans qu'il ait droit à une explication, ni a aucun remboursement. Il n'était qu'un invité (2). En France, le président jouit en fait d'un moindre pouvoir. L'auditeur qui a payé n'est pas considéré comme un invité, mais comme le créancier d'une obligation contractuelle, et « si l'on mettait en prison, remarque M. MOUSSET, les « amateurs de mots d'esprit ou les interrupteurs, les « prisons seraient bientôt pleines. La mentalité chez les « deux peuples est différente et surtout le principe sur « lequel reposent les réunions n'est pas le même. Chez « les Anglais, les assistants sont présents par la per- « mission des organisateurs, ce sont presque des invités » (3).

L'organisation interne de la réunion, bien que légale et prévue à l'avance, est donc en fait moins stricte en France qu'en Angleterre où les décisions judiciaires reflètent la terreur des assemblées tumultueuses et de l'émeute, reconnaissent des pouvoirs exorbitants, dictatoriaux aux organisateurs. Les simples assistants sont même appelés à collaborer directement à ce service de police intérieure.

« Une réunion importante peut se voir interrompue par l'arrestation de l'orateur, coupable d'avoir, d'après l'un des auditeurs, tenu des propos blasphématoires, séditieux ou qu'il considère comme tels » (4).

(1) BLACKWELL. *Laws of meetings*, 1922, p. 48-49.

(2) C. F. *Affaire Wood-v.-Leadbitter*, 1845, cité par SHACKLETON : « The procedure and the law relating to meetings », London 1934, p. 10.

(3) MOUSSET, Thèse, p. 224.

(4) MOUSSET, Thèse, p. 238.

Le droit de réunion, non réglementé dans son principe, ni assorti d'aucun système légal de responsabilités et de pénalités, appelle en Angleterre le concours de tous les citoyens qui se trouvent ainsi chargés d'un devoir de police et d'assistance. « Si l'affaire exige une action immédiate et qu'il n'y ait pas moyen de se munir de l'autorisation d'un magistrat ou de requérir son avis, il est du devoir de tout sujet d'agir lui-même sous sa propre responsabilité pour réprimer les désordres et assemblées tumultueuses » (1).

En France, l'esprit logique des juristes à su sérier les questions. La réunion qui tourne à la rixe et à l'émeute doit cesser par le fait même d'être une réunion. Il est du devoir du bureau de lever la séance et de se retirer devant les menaces de désordre, lorsque son autorité n'est plus respectée. La réunion cesse d'avoir existence légale. Elle tombe au rang de simple rassemblement ou attroupement. La loi du 7 juin 1848 devient alors applicable, qui prévoit la dispersion de la foule « *manu militari* ».

Bien que, légalement, la réunion soit de moins en moins, en France, un groupement concerté et organisé, bien que le système des responsabilités et des pénalités se soit appauvri après la loi de 1868, successivement en 1881 et 1907, bien que les formalités prévues soient de plus en plus restreintes et que les seules qui subsistent (nomination d'un bureau, et présence d'un fonctionnaire délégué) se révèlent quelque peu inefficaces, vétustes ou inadaptées devant l'ampleur de certains meetings modernes, malgré une évolution qui nous rappro-

(1) Lordchief Justice Tindal, « *The British Riots* », 1832.

che des solutions primitives et simples de l'Angleterre, nous restons toujours attachés aux conceptions anciennes. La notion juridique est toujours circonscrite. Nous possédons une législation sur les réunions, la loi du 30 juin 1881, et une législation sur le simple attroupement, la loi du 7 juin 1848. Il appartient au bureau de faire un geste, au fonctionnaire délégué de dire un mot pour que la réunion change de qualification légale. Mais tant que ce geste n'a pas été fait, tant que ce mot n'a pas été dit, la réunion reste inviolable. Les assistants ne peuvent être légalement expulsés, les orateurs arrachés de la tribune sur dénonciation individuelle, la police ne peut intervenir, et les simples citoyens ne peuvent s'arroger le rôle des policiers. Seules les classifications légales, les situations prévues et claires, les rôles distribués et fixés conviennent aux goûts français. Or ils fixent les conditions dans lesquelles s'exerce encore notre droit de réunion.

SECTION 2

Réunion et Association

La difficulté principale du problème juridique qui nous occupe a longtemps consisté à séparer la réunion de l'association. Cette difficulté, qui a exercé la sagacité des juristes, pendant plus de la moitié du siècle dernier, semblait définitivement résolue au lendemain de 1881. Mais une nouvelle législation, de nouvelles activités sociales, la font revivre encore et sous de nouveaux aspects.

On a distingué de tous temps les assemblées accidentelles et les rencontres de membres affiliés (1). A la

(1) A Rome, les assemblées du peuple, « comitia, concilia plebis, conciones », sont nettement séparées des rencontres entre sociétaires, réunions des collèges, corporations ou confréries religieuses « solidates, collegia sodalicia ». Mais les Romains ne semblent point avoir connu la réunion isolée de discussion au sens français. Les assemblées du peuple restent en dehors de notre notion de réunion comme investies d'une fonction publique et politique d'autorité et de décision. En dehors de ces assemblées du peuple, les Romains ne voyaient dans la réunion que la manifestation d'une association (corporation, collège, société, confrérie).

L'antiquité ne semble pas avoir connu la rencontre éphémère tenue dans un but de pure discussion spéculative. Les anciens semblent ne pas avoir éprouvé le besoin de tels « parlottes ». « Ils pouvaient passer « une grande partie de leur temps au forum où ils apprenaient les « nouvelles, où ils écoutaient les orateurs dans leurs discours, et les « avocats dans leurs plaidoiries, où n'importe qui pouvait monter à la tribune pour exposer ses idées, où ils pouvaient discuter avec tout le monde » (Louis GERVAIS, thèse Montpellier, 1913, p. 10).

Voir Achille MORIN, « Répertoire de Droit criminel », 1850, p. 204.

veille de la révolution on sépare réunion et association, mais sans donner aux termes leur sens précis et moderne. La réunion n'est point tant l'assemblée isolée, instantanée, que la société (au sens ancien), le cercle qui organise des rencontres périodiques de discussion. L'association est un organisme plus compact, plus construit, une société dont le but direct est l'action. La liberté de réunion, c'est-à-dire la faculté de s'assembler (même périodiquement et avec quelque permanence) dans un but de plaisir ou de discussion fut considérée au XVIII^m siècle comme un droit naturel de l'homme. Au contraire, la liberté d'association, qui implique toujours un but effectif d'organisation sociale ou d'influence politique, ne fut point considérée comme manifestant un droit de l'individu. « Elle n'était pas mise d'ordinaire par les « jurisconsultes et les publicistes du XVIII^m siècle au « nombre des droits naturels. ROUSSEAU considérait les « associations particulières poursuivant un but politique et social, comme inconciliables avec sa théorie de « la souveraineté » (1).

Aussi les déclarations de la Révolution, qui proclament la première de ces libertés, n'énoncent point expressément la seconde, et la Constitution du 5 Fructidor an III ne la consacre (art. 360 et sq.) qu'avec précautions et restrictions. La déclaration de 1789, qui a voulu, selon l'expression de BRISSOT DE WARVILLE, « noter les « droits primitifs de l'homme inhérents, essentiels à sa « nature et à celle de la société » a mentionné le droit de s'assembler mais non celui de s'associer.

On en a déduit un peu rapidement que les Consti-

(1) ESMEIN, « Droit constitutionnel », 3^me éd., 1927.

tuants possédaient l'idée moderne de la réunion, instantanée, mais sans avoir de terme précis et assez étroit pour l'exprimer.

C'est là, semble-t-il, une erreur. Sous la Révolution on ne comprenait la réunion que destinée à faire prévaloir des idées politiques, et l'on pensait que pour faire prévaloir ces idées, le groupement permanent, la société, le cercle était nécessaire. Le mot réunion est alors synonyme de cercle, de club. Il ne s'oppose à l'association que par une nuance assez délicate et finaliste d'action.

La Révolution ne confondit pas les deux choses : le prétendre serait commettre une injustice envers des hommes qui permirent les assemblées périodiques de discussion et prohibèrent les corps organisés, les collèges, confréries et corporations ; aucune confusion ne fut sans doute commise, mais depuis lors les termes ont changé de sens.

Faut-il chercher l'amorce de notre distinction actuelle dans les discours prononcés au Conseil des Cinq Cents, les 2 et 21 Fructidor an VII, par les députés RENAULT (de l'Orne) et CHOLLET (de la Gironde) ? (1). Cette prétention paraît difficile à soutenir. Les deux députés ne possèdent encore que les concepts de leur époque, ils veulent séparer deux sortes d'organisme, l'un qui n'aurait qu'un but intellectuel de discussion ou de plaisir, l'autre qui se proposerait une fin d'action. Le club serait rangé dans la seconde catégorie, puisqu'il s'est révélé actif, entreprenant sur les fonctions publiques.

(1) PETIT, Thèse, 1883, p. 30.

La différence de but réagirait évidemment sur la structure intime des organismes eux-mêmes. L'un — la réunion — ne posséderait qu'une organisation primitive, à peine ébauchée, l'autre — l'association — une charpente solide, chaque membre étant uni aux autres par un lien sérieux et durable.

Ce sens de permanence, dont est encore chargé le mot réunion, ressort à l'évidence des paroles mêmes de CHOLLET aux Cinq Cents, le 21 Fructidor an VII. Il propose de « n'admettre dans ces sociétés (les réunions) « que les citoyens français....., de ne voir dans le groupement des citoyens composant ces sociétés qu'un « rassemblement d'individus, non un corps ou une corporation existant indépendamment de cette réunion ».

M. PETIT, dans sa thèse (1), pense que c'est là « distinguer très nettement l'association de la réunion (au « sens moderne) : la première est formée d'individus « qui mettent en commun leur activité et leurs lumières « pour parvenir à un but déterminé ; la seconde se compose de personnes qu'aucune communauté d'intérêts « ne lie et que le *hasard seul* à réunies *pour un instant* ».

Par ces derniers mots, M. PETIT semble dénaturer la pensée de CHOLLET, qui ne concevait certainement pas la réunion comme un phénomène instantané, une rencontre de personnes que le hasard seul réunit pour un instant, mais comme une société tenant des séances.

L'essai de distinction, que l'on a cru trouver dans la Constitution de l'an II et dans ces discours de l'an VII, est donc bien timide et se révèle appuyé sur une toute autre base que notre distinction actuelle, consécutive à la loi de 1881.

(1) Du droit de réunion, Paris 1883, p. 30.

Les auteurs du Code de 1810 resteront fidèles aux idées de leur temps. Le Comte BERLIER déclare au Corps Législatif, dans la séance du 5 février 1810 : « Il me « (reste à vous parler des *sociétés* ou *réunions* ayant « pour but de s'occuper journellement ou périodique- « ment d'objets religieux, politiques ou littéraires ». Les rédacteurs de ce Code intitulent leur titre III « Des associations ou réunions illicites ». Les deux concepts sont voisins, ils ne s'opposent pas et sont même rapprochés ici dans la synonymie.

Jusqu'en 1834, et même parfois jusque vers 1881, par une force de survivance vraiment incompréhensible, le mot réunion sera pris dans un sens de permanence, et ce phénomène de permanence peut seul expliquer comment on hésita pendant plus d'un demi-siècle à classer le club dans la catégorie des réunions ou des associations.

Le club se composait de membres affiliés et permanents (qui seuls composaient un bureau, seuls avaient le droit de parole ou de vote pour les résolutions), et de membres temporaires, du public, qui assistait aux séances. Le club, selon la conception moderne, est une association qui tient des réunions publiques.

Or il fut rangé d'abord et sans hésitation dans la catégorie des réunions. C'était une société politique créée dans un but de discussion, présentant des tendances, plutôt qu'un programme précis d'action. C'était une réunion.

Quand le club apparut comme un corps intermédiaire comme un organisme accaparant les fonctions de l'Etat et tendu vers l'influence durable, les juristes furent enclins à le regarder comme une association. Pour

comprendre les hésitations et les efforts de discernement du XIX^me siècle, il faut rendre aux mots leur valeur.

Jusque vers 1868, le club est plutôt appelé réunion, puis à partir de cette date, association, à mesure que se fixe l'acceptation moderne de ces termes.

En 1880, on discute encore à la Chambre pour savoir, selon l'expression de M. NAQUET, si le club est une « réunion greffée sur une association ou à l'inverse, une association greffée sur une réunion ».

La survivance des conceptions anciennes (1) fut si tenace que, même au lendemain de 1881, certains auteurs ne peuvent encore adopter franchement les nouvelles catégories de pensée. Pour M. PETIT, en 1883, « le club se place entre l'association et la réunion, en empruntant à chacune d'elles des traits essentiels » (2). M. ARNETTE, en 1894, cède à regret du terrain, « le club est une assemblée, nous avons évité de dire une association, car nous voyons dans sa nature à la fois une association et une réunion et non pas seulement la réunion de cette association. Le club présente donc les caractères de l'une et de l'autre. Y figurent-elles en parties égales ?.... Tout le monde aujourd'hui s'accorde à reconnaître que c'est le caractère association

(1) C'est dans cet esprit que se place M. ESMEIN, quand il écrit : « La société des amis de la Constitution n'était pas une association organisée pour agir dans un but déterminé. Elle se bornait à discuter des questions et à voter des résolutions ou des déclarations ». Ce club n'était qu'une réunion. (ESMEIN. Précis Elémentaire de l'histoire du droit français, De 1789 à 1814, 2^{me} éd. 1908, p. 205.

(2) PETIT, Thèse, Paris 1883, p. 130.

« qui domine. Le club est donc une réunion simplement greffée sur une association » (1) et (2).

Mais à l'encontre de ces forces conservatrices, se dessinait déjà, dès la Révolution, un courant novateur qui devait triompher dans les conceptions modernes. Bien que ne trouvant pas encore de termes pour se traduire, notre distinction actuelle était déjà en germe dans bien des pensées.

Au moment où la liberté d'opinion semblait avec celle des clubs, au début du Directoire, certains esprits concurent qu'il était peut-être possible de la sauver en l'isolant. La notion de réunion accidentelle a dû naître dans les esprits libéraux et bourgeois qui craignaient les groupements durables et plaçaient leur idéal dans les activités égoïstes et l'indépendance individuelle. La Constitution de l'an III qui ne s'occupe pas de la liberté de se réunir, mais qui limite celle de s'associer, les efforts de DENISART, RENAULT et CHOLLET, en l'an VII, visent peut-être à ce résultat indirectement.

Il est difficile de savoir si le Code pénale de 1810, dans son titre III (articles 291-294), a voulu atteindre seulement les sociétés, cercles et clubs, ou bien s'il a voulu comprendre aussi les assemblées accidentelles. Les auteurs du Code pénal ne voulaient peut-être pas

(1) ARNETTE, Thèse, Paris 1894, p. 23.

(2) C'est encore en employant les termes dans leur sens ancien qu'écrivit M. GARRAUD en 1891, « Traité théorique et pratique du droit pénal français », tome IV, p. 159. Il dit : « le décret du 28 juillet 1848 réglementa tous les clubs : ceux qui n'étaient que des réunions publiques comme ceux qui pouvaient présenter les caractères des associations illicites. Ce qui caractérise cette législation de 1848, c'est la réglementation absolue des réunions de toute espèce, celles qui constituaient des associations illicites..., les autres, c'est-à-dire les clubs, les sociétés secrètes... ».

à la possibilité de tenir des assemblées isolées et éphémères en dehors des liens associationnels (1).

En écrivant le titre III sur les « associations et réunions illicites », ils croyaient sans doute réglementer toutes les formes dangereuses et même possibles de concentration, mais ne visaient pas directement les groupements accidentels. Aussi M. MARTIN (du Nord), rapporteur de la loi du 10 avril 1934, pourra assez justement déclarer à la Chambre que « jusqu'à présent personne « n'a pensé que les *réunions* (au sens nouveau) eussent « été atteintes par l'article 291 du Code pénal » (2).

Le premier travail de révision et de définition juridique est entrepris à la Chambre, lors de la discussion

(1) Dans la discussion du décret du 28 juillet 1848, MM. SENARD et CRÉMIÉUX reconnaîtront que « l'on poursuit une chimère en voulant distinguer entre les clubs et les réunions politiques » (*Moniteur*, 14 mars 1868). M. BUFFET déclare à propos de l'article 8 de la loi de 1868 : « Je crois que s'il est possible de distinguer théoriquement les réunions politiques accidentelles de ce que l'on appelle les clubs, la distinction est extrêmement difficile, à peu près impossible à maintenir dans la pratique » (*Moniteur*, 18 mars 1868). DUPRIEZ écrira (thèse Bruxelles, 1887) : « La liberté de réunion n'est qu'une conception vaine sans la liberté d'association ».

(2) Et pourtant le Code pénal avait spécialement en vue les réunions. Il ne frappe pas toute espèce d'association, mais seulement celles dont le but est de tenir séances (art. 291). C'est la réunion plus que l'association qui se trouve visée. La société secrète, celle qui ne tient pas d'assemblée, reste licite.

En fait les réunions isolées furent frappées au nom des articles 291-294 du Code pénal. Les réunions sont soumises en pratique à la nécessité de l'autorisation préalable : « Le régime de l'autorisation « préalable (pour les réunions) fonctionnera au début du XIX^{me} siècle, rigoureusement sanctionné par le Code pénal, jusqu'à ce que l'interdiction d'un banquet politique ait provoqué la Révolution de « 1848 » (Henry NEZARD, « *Eléments de droit public* », 5^{me} éd., 1931, p. 53.

de la loi du 10 avril 1834 (1). Dans des débats d'une haute tenue, on cherche des critères, ou propose des formules : « J'ai entendu souvent dans le cours de cette « longue discussion, dit le rapporteur, M. MARTIN, con- « fondre deux choses qui ne doivent pas être confon- « dues : les réunions et les associations. Vous savez la « différence qui existe entre elles : les réunions ont pour « cause des événements imprévus, instantanés, tempo- « raires. Les associations, au contraire, ont un but dé- « terminé et permanent. Un lien unit entre eux les as- « sociés ». Le député HERVÉ trouvera une formule, qui malheureusement peut aussi bien traduire l'ancienne distinction révolutionnaire que la conception nouvelle : « Se réunir, c'est vouloir s'éclairer et penser ensemble ; « s'associer c'est vouloir se concerter, et se compter et « agir » ; formule insuffisante en elle-même, qui met bien en relief le caractère intellectuel de la réunion, — par les mots « s'éclairer et penser ensemble » ; elle exige une discussion d'idées, — mais qui n'insiste pas sur l'élément de permanence, de constitution organique, qui est propre à l'association et doit manquer à la réunion.

Car celle-ci n'est pas conçue alors comme un accident détachable, un moment de la vie associationnelle,

(1) Cette loi sur les associations aggrave les prohibitions et les pénalités des art. 291, 294 du Code pénal. Les journées de Juillet, les « trois glorieuses », quelques généreuses qu'elles aient été, donnèrent l'essor à une longue série d'agitations. Des sociétés secrètes divisées en sections de moins de vingt membres, et tenant assemblées à des dates irrégulières, pour ne pas tomber sous le coup du Code pénal, reprenaient les agissements des clubs révolutionnaires. Les « Carbonari », la société « Aide-toi, le ciel t'aidera », celle des « Amis du peuple », des « Droits de l'Homme », faisaient éclater des émeutes fréquentes dont celles du 5 et 6 juin 1832 furent sanglantes. La loi nouvelle prohibe les associations de plus de vingt personnes quoique divisées en sections de moindre importance ou tenant leurs séances à dates irrégulières.

mais comme un phénomène absolument instantané, isolé, une rencontre entre personnes que ne lie et ne liera plus tard aucun engagement. La bourgeoisie libérale, dans son horreur du groupement et son culte de l'indépendance individuelle, crée, un peu par abstraction, une liberté pour isolés, comme si toute assemblée, même temporaire, ne devait pas avoir des organisateurs qui, eux, tendent à la permanence. La réunion concertée et organisée, mais assortie d'un but et de conséquences éphémères, réalise un point d'équilibre difficile. Les réunions sont faites pour l'échange des idées, et c'est le propre des idées de déceler un pouvoir de durée, une influence active, d'abord par attraction, puis par suggestion, et c'est mieux encore leur privilège de provoquer des mouvements durables, des agrégations permanentes. Les assemblées spontanées, les comptes rendus de mandats, les réunions électorales restent et resteront toujours sans doute, au titre de minorités ou d'exception, elles n'expriment qu'un très faible aspect de ce qu'entend spontanément le sens commun sous le vocable de liberté de réunion.

Une conception trop étroite du caractère instantané de la réunion permet aisément de supprimer toute liberté. En 1834, l'opposition n'est pas aveugle au danger. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 10 avril, M. MERILHON interpelle le gouvernement : « Des électeurs croient « devoir se réunir, vous arrêterez-vous « à la première assemblée que vous appellerez acciden- « telle ? Mais cette première rencontre doit être suivie « de plusieurs autres consécutives. Je défie qui que ce « soit d'assigner un terme à la série de réunions nécessaires. Il y aura toujours possibilité de venir décla-

« rer que cette série de réunions qui s'engendrent les
« unes dans les autres, dont chacune tire sa source, son
« indication de la réunion précédente ne constitue pas
« une simple réunion, car tous les caractères de l'asso-
« ciation peuvent s'y rencontrer : unité du but, nombre,
« permanence de l'objet. Ces réunions pourront être
« considérées comme une véritable association ».

Le gouvernement calma les inquiétudes. Mais celles-ci ne devaient se révéler que trop fondées. Le droit de s'assembler resta une liberté « naturelle de l'homme » que nul texte ne limitait, en principe intangible, comme le reconnurent deux arrêts de Cassation du 16 août 1834 et du 14 février 1835. Mais une conception trop étroite supprima en pratique le droit de se réunir. Les administrateurs cherchent alors l'affiliation même simplement intellectuelles, qui peut rattacher les auditeurs de deux conférences successives, ils sont toujours prêts à lever un masque sur le visage de l'assemblée. Une seule forme bénéficie d'un préjugé favorable ; la réunion électorales, encore ne doit-il elle pas, par des comités électoraux, avoir intelligence avec la réunion du département voisin.

Le Procureur du Roi poursuit comme associés des buveurs qui ont coutume de se réunir dans un café (Trib. Cor., Paris, 14 février 1835), et comme instigateurs d'association deux ministres protestants qui prêchent et chantent des psaumes dans une tournée à la campagne (1).

Sous la monarchie de juillet, on a une telle peur des associations dissimulées sous l'aspect des simples as-

(1) Cass., 12 avril 1838, Doyne et Lemaire, S. 1838-1-314.

semblées, qu'un brave industriel, M. LECLAIRE, fut sommé, par un commissaire de police, de ne pas réunir dans ses ateliers ses ouvriers, qui, ayant été intéressés par lui à ses bénéfices, avaient le désir de recevoir le compte rendu de la gestion commune (2).

Toute liberté devait être pratiquement supprimée sous la Restauration et la Monarchie de juillet, par cette conception si sévère et restrictive de la réunion comme phénomène instantané et isolé. En 1847, LEDRU-ROLLIN et LAMARTINE sont obligés d'imaginer le détour du banquet pour parler aux électeurs.

Sous le Second Empire, les incertitudes juridiques laissent encore planer un malaise social. Il se révèle, en 1865, dans un vaste procès, où la question de distinction qui nous occupe est posée dans toute son ampleur (3). C'est le fameux procès des Treize. De nouveau, après 1834, on cherche des définitions, des critères précis. En première instance, M. le procureur propose comme un signe distinctif de l'association la *communauté de but* et la communauté d'efforts pour atteindre ce but. Mais en appel, les avocats des prévenus n'eurent point de peine à faire justice de cette définition, comme susceptible de s'appliquer à toutes les réunions possibles. M. le Procureur impérial propose alors un autre critérium : *L'intelligence entre les associés*. Mais les avocats de répondre : « Quelle est donc la réunion si

(1) Ce fait notoire est rapporté par Emile OLIVIER à la Chambre. J. O. 2 février 1869.

Ces aberrations nées de vues trop étroites, devaient se révéler persistantes. En 1880, on poursuivra encore comme associés des jeunes gens qui s'assemblent d'une façon périodique dans la chambre d'un prêtre. (Cass. 1^{er} juillet 1881, D. P. 1881-1-447).

(2) Cass. 11 février 1865, Garnier, Pagès et autres. Sirey 1865-1-145.

« accidentelle, si éphémère dans laquelle il n'y aurait
« pas d'intelligence entre les membres qui la compo-
« sent ? Des personnes se réunissent pour faire une
« pétition au Sénat, puisqu'elles s'assemblent pour de-
« mander une chose qu'elles désirent, il y a bien appa-
« remment intelligence entre elles. Les habitants d'une
« commune se concertent pour solliciter un chemin de
« fer....., leur réunion serait donc illicite ? » (1). Les
efforts de discernement se révélaient infructueux.

Posée sur ce terrain, la question était évidemment insoluble. Une confusion de langage vient encore à cette époque compliquer le problème. Une assemblée est considérée comme pouvant *constituer* une association (2), et si cette assemblée est suivie d'une autre, de plusieurs autres, dans le même but, avec les mêmes organisateurs, elles seront jugées presque certainement comme des phénomènes associationnels. On donnera même à chacune, par une singulière aberration, le nom d'association.

Notre loi du 30 juin 1881 a sans doute été inspirée par des mêmes préoccupations. Le ministère FERRY n'a voulu accorder qu'une liberté pour isolés. Les associations de plus de vingt personnes et les réunions que ces associations peuvent organiser sont toujours prohibées par l'article 291 du Code pénal. La loi du 10 avril 1834 atteint même les sections de moins de vingt membres qui se rattacherait à de tels organismes. Les formalités et la protection de la loi de 1881 ne s'appliquent donc et

(1) Cass. 11 février 1865. Sirey 65-1-145.

(2) Le 1^{er} avril 1865, M. VUITRY, ministre, président du Conseil d'Etat, s'exprime ainsi devant la Chambre : « Quelles seront les circonstances qui feront qu'une assemblée de citoyens constituera une réunion ou une association » (*Moniteur*, 2 avril 1865).

ne couvrent que les phénomènes instantanées. Les commentateurs écrivent tous dans ce sens restrictif. Pour M. A. ESMEIN : « Le droit de réunion suppose des personnes parfaitement indépendantes, inconnues peut-être les unes des autres, qui s'assemblent pour discuter un sujet donné..... Sans aucun lien entre elles avant la réunion, elles n'en ont encore contracté aucun lorsqu'elle se dispersent » (1).

De telles définitions excluraient du concept juridique les réunions de propagande, ouverte au public, mais organisé par un parti, une association, et dont le but est précisément de transformer les assistants en membres affiliés, les « meetings » modernes où des tables et des registres sont disposées et ouverts à la sortie, présidés par des agents enrôleurs.

Mais une évolution libérale, assortie d'une transformation juridique et sociale, est venue élargir l'interprétation de notre loi de 1881. Le 21 mars 1884, les syndicats sont reconnus et doués de personnalité morale.

L'association devient libre le 1^{er} juillet 1901. Depuis lors la question de distinction juridique se pose sous un tout autre aspect. Il n'importe plus de savoir si telle réunion manifeste une association. Les deux activités sont également permises, soumises l'une et l'autre à un simple régime répressif. Mais il importe de savoir si telle réunion manifeste telle association particulière qui a pu être frappée par jugement ou décret.

En effet, l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 permet aux tribunaux de dissoudre toute association fondée

(1) ESMEIN, « Précis élémentaire de l'histoire du droit français », de 1789 à 1814, 2^{me} éd., 1908, p. 199.

M. ESMEIN écrit pourtant au lendemain de la loi de 1901.

sur un but illicite ou immoral, la loi du 10 janvier 1936 dispose, article 1^{er} : « seront dissous par décret.... toutes les associations ou groupements de fait qui.... », et elle désigne les groupements « para-militaires », qui présentent certains aspects extérieurs menaçants. A la faveur de cette loi, des ligues ont été frappées (1). Or les anciens ligueurs conservent comme particuliers la jouissance des libertés civiles, le droit de se réunir même d'une façon périodique. Il ne s'agit donc plus de savoir si leurs réunions sont isolées, accidentelles ou périodiques, et manifestent une association, mais si elles visent à reconstituer telle association dissoute, avec ses modalités et son but spécial. Les procureurs ne peuvent plus inculper les assistants du délit d'association illicite, mais seulement du délit de « maintien ou reconstitution de telle ligue dissoute ».

Ce nouveau problème de l'association et de la réunion pourrait conduire facilement à l'arbitraire des administrateurs, à une sévérité excessive des juges, à la suppression pratique pour certains citoyens de la liberté de se réunir.

Mais, depuis 1881, un esprit de libéralisme se fait sentir. Dès l'année 1881, la Cour de Cassation décide que les anciens sociétaires qui se réunissent ne sauraient par là même reconstituer leur association (2). Un arrêté préfectoral ayant déclaré dissous un cercle privé, les membres du cercle se regroupent à nouveau et sont

(1) Le décret du 13 février 1936 a déclaré dissoute la « ligue d'Action française », « les fédérations d'étudiants d'Action française et camelots du roi ». Quatre décrets en date du 11 juin 1936 ont dissout « le mouvement social des Croix de Feu, le parti national populaire, le parti Franciste et le parti national corporatif républicain ».

(2) Cass. 25 juin 1881. Sirey 1882 p. 138.

poursuivis. La Cour de Cassation pense qu'on ne peut voir une association dans la réunion privée des anciens sociétaires convoqués par l'ex-président. Ils se sont assemblés dans le but de se concerter sur la situation créée par la décision préfectorale. Leur rencontre n'a pas offert les caractères d'une assemblée générale de l'ancien cercle, dont les statuts n'ont été observés ni dans le mode, ni dans les détails de convocation, ni dans la forme des délibérations. La réunion a été tenue dans une salle distincte des locaux habituels. Ayant eu un objet essentiellement accidentel et temporaire, le groupement momentané n'a eu pour but ni pour effet, soit de reconstituer l'ancienne société soit d'en former une nouvelle.

En 1907, les juges ne retiennent pas comme preuve de la reconstitution d'une congrégation, le seul fait par des ex-congréganistes de se réunir, s'il n'est pas établi qu'il existe entre eux une vie commune, qu'il sont soumis à des vœux et une règle canonique.

Il semble donc, après ces précédents, que la simple périodicité ou la personnalité des membres groupés ne doivent plus, comme trop souvent jadis, faire considérer par eux-mêmes les réunions comme des associations (ou comme telles associations déterminées).

Le décret du 23 octobre 1935 et la loi du 10 janvier 1936, qui prévoient le délit de reconstitution de parti ou de ligue dissoute, n'entendent pas frapper comme délictueuse n'importe quelle assemblée des membres de l'ancienne compagnie. Ils se réfèrent à la loi du 1^{er} juillet 1901, et un incident à la Chambre, lors de la discussion de cette loi, peut nous éclairer sur ce point. A. M. LAURENT-BOUGÈRE, qui proposait un amendement, le rap-

porteur, M. VALLÉE, répondit : « La réunion des membres d'une association ne pourra être considérée comme délictueuse *que si elle tend à la reconstitution de l'association dissoute.....* Par exemple, si une association a été dissoute, qui avait pour but l'enseignement, le fait de laisser pénétrer dans un local les membres de cette compagnie ne pourra être retenu comme favorisant la reconstitution de l'association, si on ne donne pas l'enseignement dans ce local ».

Cependant les administrateurs ne suivirent point des exemples et ces avertissements de modération. A partir de février 1936, furent interdites les réunions auxquelles devaient participer des membres des organisations dissoutes par le décret du 13 février 1936. Les préfets semblent avoir considéré que le fait d'avoir appartenu à ces organisations frappait les individus d'une sorte de « *capitis derminutio* » qui les privait du droit de se réunir. Ils interdirent non seulement des assemblées politiques avec orateurs, mais jusqu'à de simples déjeuners. Le préfet du Nord interdit le Banquet des professions « libérales », le 18 février 1936 (Journal des Débats, 21 février) ; le préfet du Rhône le « Banquet Médical » à Lyon, le 17 février (Temps, du 25 février 1936).

Ces procédés administratifs aboutissent à un régime d'arbitraire beaucoup plus accentué que les pratiques anciennes. Sous le règne du Code pénal et de la loi du 10 avril 1834, les procureurs pouvaient poursuivre les organisateurs ou les assistants d'une réunion pour délit d'association. Mais la sanction était judiciaire et « *a posteriori* ». Aujourd'hui, les autorités de police se font juge « *a priori* » du caractère des assemblées,

elle préjugent le délit de « maintien ou de reconstitution de ligue dissoute » et motivent par cette considération leurs arrêtés d'interdiction. Il suffit que les organisateurs d'une conférence aient fait partie d'un groupement frappé par décret ou que M. Charles MAURRAS promette sa présence à un banquet pour que le maire ou le préfet préjuge la réunion délictueuse et l'interdise au préalable.

« Nous, Armand GUILLON, préfet du Nord, vu le décret du 13 février 1936, vu les instructions de M. le « Ministre de l'Intérieur, attendu qu'un banquet, dit « banquet corporatif de professions libérales a été annoncé comme devant avoir lieu à Lille, le 16 février « 1936, avec le concours de M. Charles MAURRAS..... « Considérant que les organisateurs de cette manifestation appartiennent à un groupement dont la dissolution vient d'être prononcée, que ce banquet constitue en réalité une manifestation d'activité d'un groupement dissous.

« Arrêté : La réunion est interdite ».

Les administrateurs du siècle passé se contentaient en général de faire poursuivre, et intervenaient rarement au préalable. Le préfet de police qui, à Paris, inaugura la méthode préventive, pour les banquets réformistes, déclancha la révolution. Encore l'interdiction était-elle motivée par des considérations sérieuses d'ordre public et non par le préjugé d'un délit d'association.

La sanction de la pratique administrative moderne fut immédiate. Elle survint le 5 février 1937, sous for-

me d'un arrêt du Conseil d'Etat (1). Le Conseil annule l'arrêté préfectoral : « Considérant que pour interdire « le banquet, le préfet s'est fondé sur ce qu'il était « était organisé par d'anciens membres d'association « dissoutes....., que cette circonstance ne saurait par « elle-même justifier légalement l'interdiction par l'autorité de police du dit banquet....., que dès lors (en « admettant même qu'en raison des circonstances le « banquet eut le caractère d'une réunion publique) le « préfet, en prononçant l'interdiction, a commis un excès de pouvoir » (2).

Le problème de la réunion et de l'association a donc pris des aspects tous nouveaux depuis 1901. Il n'importe plus d'opposer les deux phénomènes l'un à l'autre. Le phénomène associatif devient un phénomène général, il prend une ampleur, des formes et des variétés jusqu'alors inconnues et insoupçonnées. Il n'est, à l'heure actuelle, aucun citoyen qui ne soit lié plus ou moins strictement dans ses liens. Le terme association ayant pris un sens beaucoup plus vaste qu'il n'avait au siècle passé, il devient impossible de savoir si les membres d'une assemblée passagère n'ont entre eux aucun rapport durable. Un auteur moderne ne définirait peut-être plus la réunion : « Une rencontre passagère de personnes qui n'ont entre elles aucun engagement » (3) ou

(1) Le Préfet du Rhône avait pris, nous l'avons vu, le 17 février 1936, un arrêté d'interdiction contre le Banquet Médical devant avoir lieu le 23 février à midi, 128, rue de Gréqui, à Lyon. Les docteurs BIDAJOUX, MOLIN et CHAVANNE introduisirent une requête au Conseil d'Etat, tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir l'arrêté préfectoral.

(2) Arrêt « Bidajoux et autres », 5 février 1937. Gaz. Pal., 2 mars 1937.

(3) NUCE DE LA MOTHE, « La liberté de réunion en France », Thèse Paris, 1911.

bien encore « une *séance unique* qui ne crée entre ses « auditeurs aucun lien durable » (1). La liberté de réunion était peut-être conçue un peu strictement quand on n'y voyait, avec M. GERVAIS (2), que « la faculté de de s'assembler d'une manière temporaire, c'est-à-dire sans *périodicité prévue à l'avance* ». Ces expressions étroites ne seraient peut-être plus employées par nos auteurs ou du moins elles seraient prises dans un sens plus relatif (3). Il faut sans doute, à l'heure présente, détacher abstraitement le groupement passager de son soutien durable, il faut donner des définitions plus simples et plus compréhensives, comme celles du Conseil d'Etat en 1915 (arrêt Delmotte) : « Un groupement *momentané* mais concerté et organisé en vue de l'expression des idées ou de la défense des intérêts ». La nouvelle définition ne s'intéresse plus aux mobiles premiers ou aux répercussions lointaines, au lien possible que pourra nouer entre les auditeurs l'assemblée passagère, ni même aux rapports qu'ils peuvent déjà entretenir. Elle ne vise que le but prochain et matériel de l'échange des idées. Elle considère la réunion en elle-même « in abstracto », la détache de l'association qui peut lui servir de cause, elle est une promesse de libéralisme. Les définitions anciennes restent vraies, mais à condition de les prendre dans un sens moins absolu. La réunion reste un phénomène instantané mais ne peut, le plus

(1) CHAUVÉAU et HELIE, « Théorie du code pénal », 6^{me} éd. 1887.

(2) Louis GERVAIS, 1913, p. 1, thèse.

(3) La périodicité n'est plus considérée comme exclusive de l'idée de réunion. La loi du 1^{er} juillet 1901 a rendu inutile la préoccupation sous-jacente aux définitions anciennes, la restriction mentale qui transparaît sous les termes.

souvent, être ainsi conçue que par un effort d'abstraction.

Du point de vue qui nous occupe, les réunions peuvent être classés en trois catégories distinctes :

1° L'assemblée isolée, sporadique (compte-rendu de mandat, réunion électorale) ;

2° Au pôle adverse, la réunion d'une association, la rencontre des membres affiliés, qui se groupent entre eux sans admission d'étrangers ;

3° Enfin le meeting ouvert au public, mais organisé par une association. C'est le type normal de la réunion de propagande, du meeting politique.

Or, cette diversion tripartite est aujourd'hui toute entière contenue dans une autre, bipartite et plus simple, celle de réunion publique et de réunion privée. Il n'importe plus de savoir, quant à l'étendue des pouvoirs de police, quant aux formalités prescrites ou aux pénalités applicables, il n'importe plus de savoir si l'on se trouve en présence d'une réunion ou d'une association ; le dilemme ainsi posé n'aurait d'ailleurs plus de sens. Mais il importe de savoir si l'assemblée est publique ou privée.

Toutes les assemblées, même les plus strictement associationnelles, relèvent aujourd'hui de la notion de réunion, car elles rentrent dans la catégorie des réunions privées, qui a subi une extension considérable. Nous verrons (chapitre III) comment la réunion privée est sortie peu à peu du cadre de la vie privée, pour comprendre, en 1869, des réunions électorales et politiques, en 1884 des réunions syndicales, et vers 1901 des assemblées internes des parties et des ligues.

Par un singulier retour des choses, les réunions des associations, autrefois traquées et poursuivies, se voient aujourd'hui spécialement protégées comme réunions privées. L'extension subie depuis un demi-siècle par la notion du privé, a presque rendu sans objet les préoccupations anciennes. Le lieu associatif ne fournit plus un motif aux autorités de police pour interdire ou dissoudre une réunion. Mais, au contraire, il change le plus souvent la qualification à donner au groupement des membres affiliés. Si un lien uni entre eux les auditeurs d'une conférence, les assistants d'un meeting, leur rencontre devient généralement une réunion privée, qui doit être protégée à un double titre, et comme réunion privée, en vertu des principes de la liberté individuelle et comme phénomène associatif, en vertu de la loi du 21 mars 1884 ou de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Toutefois, la notion de réunion privée, quelque évolution qu'elle ait subie, ne s'est pas encore gonflée au point de pouvoir comprendre toutes les assemblées intérieures des associations. Le phénomène associatif a pris depuis 1901 des ampleurs trop considérables. D'immenses groupements économiques, artistiques, touristiques, d'immenses partis politiques rassemblent des affiliés qui ne se sont jamais vus, qui ne connaissent pas personnellement les dirigeants de l'association ou les organisateurs de la réunion. Le lien associatif devient alors insuffisant pour servir de juste cause à une invitation personnelle, pour donner à la rencontre des sociétaires le caractère de réunion privée. Quand ce lien devient lâche, difficilement perceptible ou contrôlable, il se produit une zone de transition entre l'assemblée associative strictement privée et le meeting ou-

vert à la foule (1). Or c'est précisément cette forme hybride, cette complication, que semble nous présenter le plus fréquemment la réalité. La vie n'est jamais simple. Les réunions les plus fréquentes seront ces réunions des partis, des ligues, où l'on ne peut dire si tous les participants appartiennent bien au parti organisateur, ces réunions qui comptent des sympathisants glissés parmi les sociétaires. Les partis deviennent immenses, tentaculaires. A côté des associations déclarées, ou qui tiennent registre de leurs adhérents, pullulent des groupements de fait, les agrégats spontanés, sans cohésion solide ou du moins contrôlable. La réunion intérieure d'un parti peut donc constituer une réunion publique. Il faut alors détacher abstraitement la réunion de l'ensemble de l'association, ne pas la considérer seulement comme phénomène de vie intime et associationnelle, mais encore comme réunion publique soumise à la loi de 1881.

La grande classification n'est plus : réunions, association. Elle est devenue : réunion publique et réunion privée (2).

Il n'est peut-être plus légitime d'écrire comme M. ARNETTE, traitant notre sujet en 1894 (3). « Enfin et « surtout nous passerons sous silence, comme étant « d'un tout autre ordre d'idées, et rentrant dans l'étude de la liberté d'association les réunions des sociétés ou associations de tout genre..., parce qu'elles ren-

(1) Une vaste réunion du parti communiste ou du P.S.F., en plein air, au Parc des Princes, par exemple, peut difficilement être considérée comme privée, même si une présentation de carte est exigée. L'ampleur du parti et de la réunion s'oppose pratiquement à tout contrôle efficace.

(2) Encore devons-nous noter que l'importance de cette classification tend à s'atténuer, car les réunions privées deviennent de moins en moins inviolables.

(3) ARNETTE, Thèse 1894, p. 2, « Du droit de réunion », Paris.

« trent dans le cadre proprement dit de la liberté d'association voisine sans doute de la liberté de réunions, mais qui n'en est pas moins entièrement indépendante ».

L'extention des partis et des groupements ne nous permet peut-être plus ces vues nettes, ces distinctions tranchées et commodées. Dans les assemblées des grands partis modernes, réunions de propagande et aussi réunions intérieures, la qualité de spectateur arrive à l'emporter dans chaque individu sur la qualité de sociétaire. Les liens d'affiliations sont souvent établis au hasard et non pas « intuiti personarum », l'appel aux affiliés devient un appel au public. Le contrôle à la porte est si peu efficace que l'assemblée des membres mêmes du parti est moins considéré comme phénomène associatif que comme simple phénomène instantané de réunion, et, même à supposer cette assemblée purement intérieure et intime, elle participerait encore à la notion de réunion, grâce à l'extention nouvelle et considérable dont a profité la conception de réunion privée.

M. MAULION s'élève au Sénat contre le pouvoir accordé aux tribunaux judiciaires, par le décret du 23 octobre 1935, d'interdire préventivement les assemblées intérieures d'un parti ou d'une ligue. Il ne s'indigne pas au nom de la liberté d'association. Il s'écrie : « Le droit de réunion n'est-il pas une liberté républicaine depuis la loi de 1881 ? Les réunions publiques ne sont-elles pas libres ? Les réunions privées ne le sont-elles pas moins ? » (3). Au lendemain de l'issue tragique de l'assemblée privée des Croix de Feu à Limoges, le

(1) Sénat, Débats. Séance 28 décembre 1935. J. O., p. 919.

16 novembre 1935, on invoquera beaucoup plus la loi du 30 juin 1881 que celle du 1^{er} juillet 1901. A la suite des incidents de Clichy, du 17 mars 1937 et des bagarres dont fut l'occasion cette séance intime réservée aux membres du P. S. F., ce fut la liberté de réunion et non celle d'associations qui fut rappelée ou mise en cause.

La réunion ne doit donc plus être opposée à l'association, mais considérée comme un moment de celle-ci.

Sous cet aspect encore, il semble que le point d'équilibre réalisé en 1881 se trouve dépassé. L'évolution historique nous ramène, après un long détour, à la simplicité des conceptions de l'ancienne France, qui sont restées aussi les conceptions anglaises. Les Anglais qui ont toujours pratiqué la liberté des associations, des ligues, des partis n'ont jamais éprouvé le besoin de séparer dans les termes l'association de la réunion. Ils n'ont jamais songé à construire cette notion de réunion instantanée, indépendante des phénomènes associationnels. « En Angleterre, écrit M. MOUSSET (1), le mot « meeting englobe à peu près tout ce que nous avons coutume de rassembler dans le paragraphe: droit de réunion et d'association ». L'élargissement de l'idée de réunion nous ramène peut-être aux conceptions anciennes, comme aux confusions anglaises, qui traduisent les confusions même de la réalité.

Cette évolution du problème juridique pourrait peut-être, de 1789 à nos jours, être représentée par une courbe. A l'origine, réunions et associations sont pratiquement confondues, la liberté des unes est menacée par

(1) MOUSSET, thèse Nancy 1931, p. 2.

toutes les mesures qui atteindront les autres. Lentement les deux notions se séparent. Au sommet de cette courbe, de 1881 à 1901, le problème juridique a reçu une solution. Les réunions, opposées aux associations, ont une position indépendante, et jouissent dans les limites d'une définition étroite, d'une grande liberté. Mais la courbe s'abaisse. Le phénomène de l'association se développe, il élargit indirectement la notion juridique de réunion. La courbe évolutive se termine par une chute. Les réunions et associations sont à nouveau, et sous certains aspects, confondues.

CHAPITRE II

LE CARACTÈRE INTELLECTUEL DE LA RÉUNION

SECTION I

L'échange des idées et la défense des intérêts

La jurisprudence a défini la réunion : « un groupement momentané, mais concerté et organisé *en vue de l'échange des idées ou la défense des intérêts* ». (Arrêt Delmotte - Conseil d'Etat, 6 août 1915).

Cette nouvelle et troisième précision va distinguer la réunion à nouveau des simples concentrations, attroupements, cortèges et manifestations, puis des cérémonies cultuelles, des divertissements et des spectacles.

Il va nous apparaître aussitôt que ce troisième critérium se révèle moins certain que les deux premiers, toute définition par le but étant délicate.

La liberté de réunion a toujours été conçue chez nous comme une liberté « de couleur intellectuelle », subordonnée à la liberté d'opinion et de discussion, une liber-

té de l'homme se rattachant directement à l'héritage gréco-romano-chrétien et à la conception de l'éminente dignité de l'individu. Les réunions ont toujours été placées dans l'esprit de la loi sous le signe intellectuel de l'échange des idées. Nos législateurs n'ont peut-être jamais écrit en prévision de certaines pratiques modernes, et ils auraient désavoué sans nul doute la conception des gouvernements autoritaires, le rôle attribué aux réunions dans les pays de dictature, les assemblées de propagande qui ne relèvent plus du droit individuel de discussion, mais de la conception asiatique de la masse, où la personne s'absorbe.

La loi de 1881 a organisé la liberté de discussion, elle n'a pas organisé les manifestations de masse, car la démocratie qui convie chaque individu à la gestion plus ou moins directe de la chose publique, n'y convie pas les masses. « Le principe de la démocratie, c'est
« que chaque individu participe d'une manière égale
« à la gestion des intérêts collectifs. Elle part du respect de l'homme et de sa dignité. La démocratie est
« individualiste, elle est chrétienne » (1).

Cependant ce but intellectuel n'a pas toujours été retenu dans les définitions (2). La loi du 30 juin 1881 a proclamé les réunions libres, sans les circonscrire, sans fixer un but qui puisse en limiter les contours. Aussi les premiers commentateurs se montrent-ils hésitants. Pour M. ARNETTE (3), en 1894, « la liberté de réunion

(1) J. BARTHÉLÉMY, « Valeur de la liberté » (Mélanges Paul Negulesco, Bucarest 1935, p. 121).

(2) Pour M. Achille MORIN la réunion est le concours accidentel d'un nombre quelconque de personnes dans le but d'enseignement, de discussion de *piété* ou de *plaisir*. Cette définition n'indique qu'un but général et trop vague. (Répertoire de droit criminel, Paris, p. 203 et s.).

(3) ARNETTE, thèse 1894, p. 1.

« est la faculté pour les citoyens de s'assembler d'une
« manière accidentelle et temporaire, au même lieu et
« dans un même but commun ». Mais bientôt l'auteur
comprend l'imprécision de sa formule, il la corrige, pré-
cise un but : « Ici nous apparaît la nécessité d'une limi-
« tation : nous la trouvons dans le sens d'ordinaire at-
« tribué chez nous aux mots « liberté de réunion »... Il
« faut préciser un but..... Ce but sera l'exposé par un
« ou plusieurs orateurs, ou encore la discussion d'une
« matière d'ordre politique, religieux, moral, économi-
« que ». Puis l'auteur devient soudain limitatif et caté-
gorique : « Il faut qu'à l'objet que nous venons de men-
« tionner ne vienne pas s'en greffer un autre d'un ca-
« ractère tout différent, tel un divertissement, un fait
« matériel. Il faut, en un mot, qu'un exposé ou une dis-
« cussion, qui sont la matière de la réunion, en soient la
« seule matière et se suffisent à eux-mêmes ».

Mais l'unanimité des auteurs n'est pas encore faite sur ce point. Non seulement M. HAURIOT ne retient pas le but intellectuel dans la définition de la réunion, mais il refuse d'en faire un élément de limitation. En 1903 il commente l'article 4 de la loi du 30 juin 1881 et la nécessité d'une déclaration préalable, qui doit faire connaître à l'administration si la réunion a pour but « une
« conférence, une discussion, ou si elle doit constituer
« une réunion électorale », et il écrit (1) : « L'énumé-
« ration de la loi article 4 n'est certainement pas limi-
« tative, elle a seulement pour but de donner des exem-
« ples de réunions publiques qui ne soient pas des réu-
« nions électorales. Le législateur nous avertit donc que

(1) M. HAURIOT : « Droit administratif », 5^{me} éd., 1903, p. 30.

« les réunions où l'on ne fera qu'une conférence, une
« discussion publique ne seront pas des réunions élec-
« torales. Mais ce n'est pas à dire que les réunions pu-
« bliques n'auront *éternellement pour objet que des*
« *Conférences ou des discussions*. Il est dans la destinée
« des lois de libertés de s'appliquer dans la suite des
« temps à des hypothèques imprévues de leurs au-
« teurs ».

En 1910, M. Maurice HAURIU ne retient pas encore l'élément intellectuel dans sa définition. « La réunion
« se compose d'hommes qui se groupent momentanément, dans *le seul but d'être ensemble*. Elle diffère
« du spectacle où le groupement du public est motivé
« par le désir de voir quelque chose. Le plus souvent
« l'objet de la réunion est d'écouter une parole, mais
« il peut être aussi de participer à une fête ou à une
« cérémonie » (1).

Notre auteur donnera encore la même définition dans la deuxième édition de ses « principes de droit public » en 1916 (2) : « La réunion se compose d'hommes qui se
« groupent momentanément dans le seul but d'être en-
« semble ou de penser ensemble ». Toutefois, l'auteur, d'une édition à l'autre, a corrigé son texte, il a ajouté :
« ou de penser ensemble ».

Mais une fois notées, les hésitations et les dissidences, il faut observer qu'au lendemain de 1881, le caractère intellectuel de la réunion, cette exigence d'idées échangées et d'intérêts défendus, paraissait essentiel. Un groupement où l'on ne parle pas, où l'on ne discute

(1) M. HAURIU : « Droit administratif », 5^{me} éd., 1903, p. 30.

(2) M. HAURIU, « Principes de droit public », éd. 1910, p. 539.

pas, n'était pas regardé comme réunion. Les juges exigent une défense orale des intérêts, des revendications par discours, et, de préférence, discours contradictoires.

Les décisions récentes de jurisprudence se rattachent aussi directement à cette conception. En 1915, un jugement d'une juridiction inférieure, le tribunal de police de Caen, mais confirmée en cassation le 23 juillet 1915 (1), décide que les assemblées dans un café ne sont pas des réunions, « attendu que les lois relatives à la liberté des réunions ne se sont jamais appliquées qu'aux assemblées concertées dans le but de discuter en commun ou d'arrêter des résolutions ». Dans son arrêt Delmotte, en 1915 (2), le Conseil d'Etat donne la même interprétation. On discute sans doute au Café du Commerce, mais il ne s'établit pas un exposé général, une discussion organisée. Le but intellectuel n'est pas le but premier des consommateurs.

Les auteurs se montrent aujourd'hui unanimes. Pour M. ESMEIN (3) « la liberté de réunion est le droit de provoquer et de tenir pour discuter et délibérer sur certains objets, des assemblées publiques..... La liberté de réunion (et la liberté de la presse) ont pour but de permettre au citoyen de communiquer ses pensées et son savoir à ses concitoyens, et par là d'exercer une influence de fait. Elles répondent aux articles 10 et 11 de la déclaration de 1789 : « Nul ne peut être inquiété pour ses opinions même religieuses, pourvu que leurs manifestations ne trouble pas l'ordre éta-

(1) D. P. 1916-1-129. 3^{me} espèce.

(2) C.E.D., P., 1916-3-1.

(3) ESMEIN, « Traité de droit constitutionnel », 8^{me} éd., t. II, 1928, p. 636.

« bli par la loi ». On ne peut marquer plus nettement la dépendance de notre liberté par rapport à celles des opinions, et noter plus énergiquement comment notre droit de réunion, par opposition aux pratiques anglaises, est un droit spécifique, caractérisé et déterminé par son but (1) et (2).

M. DUGUIT (3) définit la réunion : « le fait de plusieurs personnes qui s'assemblent momentanément pour entendre l'exposé des opinions de l'une d'elles avec ou sans débats contradictoires. La réunion.... n'a d'autre but que l'exposé d'une opinion ou d'un récit ».

(1) En 1931, M. NEZARD définira encore la réunion « le fait de plusieurs personnes qui s'assemblent momentanément dans un même lieu pour entendre *l'exposé des opinions* de l'une d'elles avec ou sans débat contradictoire ». (NEZARD, *Eléments de Droit Public*, 5^{me} éd., p. 52).

(2) Parmi les diverses libertés garanties, les unes renferment en elles-mêmes leur but, leur raison d'être, ainsi la liberté d'opinion, des cultes. D'autres, au contraire, ne sont que des moyens d'assurer l'exercice des premières. La réunion a toujours eu un but médiat, distinct d'elle-même ». DUPRIEZ, *Thèse Bruxelles*, 1887.

(3) DUGUIT, « *Droit Constitutionnel* », 2^{me} éd. 1925, tome V, p. 339.

SECTION II

Les Concentrations " Autoritaires "

Mais les faits arrivent toujours à dépasser les prévisions anciennes. Le but intellectuel tend à n'être plus le but unique ou principal de certaines rencontres. Des rassemblements peuvent même, dans des cas extrêmes, être organisés dans une propriété privée sans aucun orateur écouté, sans discussion d'idées, sans revendication d'intérêts par débat oral. Des individus se groupent non plus pour parler, mais pour se compter et agir, pour se donner les uns aux autres le spectacle de leur force, pour expérimenter la vitesse de leur rassemblement. Ils ne nomment pas un bureau, mais se raidissent devant un chef.

Nous construisons une hypothèse-limite. En pratique, les exemples de concentrations disciplinées, dans des propriétés particulières, que nous ont données les ligues ou que nous donnent encore certaines formations de gauche, s'accompagnent en général de discours et de harangues.

Le problème reste identique : est-il légitime de couvrir par la garantie de la loi du 30 juin 1881 des concentrations autoritaires ou para-militaires dont le but principal n'est pas un but intellectuel ?

Certains publicistes ou politiques ont déjà rejeté le mot réunion comme impropre à ces concentrations. Ils parlent de « raids », l'exercice de mobilisation (séance de la Chambre du 3 décembre 1935, J. Off., p. 2.311). M. Henri GUERNUT, ancien Secrétaire général de la Ligue des droits de l'homme, traduisait le problème dans des formes oratoires outrées et peu juridiques, mais bien claires : « Liberté de réunion, oui, mais pas liberté « de provocation. Lorsque de braves gens viennent dans « une assemblée pour écouter, pour discuter, pour conclure, rien dans les mains, rien dans les poches, « cela, c'est une réunion. Mais quand on y vient avec « des révolvers ou des mitraillettes pour y tirer au « commandement, cela c'est de la provocation » (1).

Ce problème est complexe. — Outre qu'il faut encore introduire ici la notion de réunion privée, qui vient toujours semer incertitude et confusion, — il est légitime d'en discuter les termes. Sans doute de tels rassemblements ne correspondent point aux prévisions du législateur, mais ils n'en comportent pas moins un aspect idéologique et spirituel. S'ils n'ont point pour objet des discussions orales, ils manifestent tacitement des idées et valent revendication d'intérêt.

Les lois et constitutions de la Révolution n'accordaient le droit de s'assembler que toujours associé dans un même article, soit à la liberté de manifester ses opinions, soit surtout au droit de pétitionnement. Le législateur voulait par ce rapprochement indiquer la subordination d'une liberté à l'autre.

(1) Séance Chambre, 3 décembre 1935. J. O. p. 2318.

Celui de 1881 n'a point suivi cet exemple, il a posé le principe de liberté d'une manière indépendante et générale. Dans son texte, il ne l'a pas établi exclusivement en vue de l'exercice de telle ou telle autre liberté, en particulier celle des opinions. Il l'a consacrée dans l'absolu : « Les réunions publiques sont libres ». Le caractère intellectuel de la réunion n'est qu'une exigence jurisprudentielle. Si la loi n'a pas donné de définition, c'est peut-être qu'elle a voulu éviter par là de renfermer une notion changeante dans des limites immuables.

Cette extension de la protection correspond d'ailleurs aux exigences d'un sentiment instinctif et populaire. Le citoyen qui se sait protégé par une loi générale de garantie tend à oublier les formes ou les modes de la vie politique et sociale à la date de cette loi. L'atmosphère des réunions se transforme, la loi de protection subsiste. La garantie ne peut disparaître parce qu'autrefois conçue pour des cas restreints et dépassés. Si l'autorité de la police voulait interdire ou dissoudre de tels rassemblements « autoritaires » dont le strict but n'est pas intellectuel, de quel droit violé les citoyens songeraient-ils à se réclamer, sinon du droit de réunion ?

Tels sont les arguments en faveur d'une interprétation large de la notion de réunion et ce sont ceux-là sans doute qui ont inspiré les définitions de M. HAURIOU. Ils peuvent cependant être contestés. Le législateur de 1881 n'a point posé la liberté de réunion dans l'absolu. S'il ne l'a pas subordonnée expressément à un but, comme le pétitionnement ou l'expression des idées, il l'a implicitement contenu dans des bornes aussi étroites. Sa loi est inspiré d'un esprit plus restrictif que les lois et les

déclarations révolutionnaires. Les formalités exigées le prouvent. L'interprétation jurisprudentielle le confirme.

Si le législateur n'a pas donné de définition en 1881, son concept précis transparaît à travers les exigences de détail, en particulier la nécessité du bureau dont le rôle est de donner la parole à des orateurs, de réprimer des écarts de langage. Il a visé les réunions telles qu'on les pratiquait de son temps, les assemblées où l'on parle et dont le type est la réunion électorale. Il n'a imaginé que des groupes restreints qui restent sous l'autorité d'un bureau, la sonnette d'un président. La liberté qu'il a voulu accorder est avant tout la liberté des « parlottes », de l'estrade et du verre d'eau.

Le caractère intellectuel de la réunion a été encore confirmé dans l'exposé des motifs qui précéda la loi du 28 mars 1907. On avait proposé à la Chambre de supprimer la formalité du bureau, avec la nécessité de la déclaration préalable. Cette innovation fut repoussée, car « si la désignation d'un bureau est de nature à garantir l'ordre, elle n'est pas une formalité attentatoire au droit de réunion. C'est au contraire le propre des *assemblées délibérantes* de confier la direction de leurs *débats* à un bureau de leur choix qui, par l'autorité dont il dispose, est le signe extérieur et apparent de leur liberté ».

Les concentrations para-militaires des partis de droite ou de gauche, les « exercices de mobilisation » dont le but principal n'est pas l'expression orale des idées, ne méritent peut-être pas la protection de la loi du 30 juin 1881.

Si l'on considère ces assemblées comme privées, elles devront être garanties comme réunions privées par le

principe de la liberté individuelle, du respect de la vie intime et de l'inviolabilité du domicile. Aucun but (intellectuel ou autre) n'est requis d'une assemblée de famille, d'une assemblée privée, pour mériter la protection de la loi.

Mais si l'on considère ces exhibitions comme publiques, elles devront être traitées, non comme réunions publiques, mais comme simples rassemblements ou attroupements (dans une propriété particulière). Elles ne pourront plus être protégées par le principe d'inviolabilité du domicile, qui cesse précisément d'être inviolable lorsqu'il est ouvert au public, mais seulement par les garanties moins certaines de la liberté individuelle et du respect de la propriété.

SECTION III

Réunions et Cérémonies Cultuelles ⁽¹⁾

La question que nous examinons, qui est celle du sens et de la portée de la loi du 30 juin 1881, s'est posée précisément vingt-cinq ans après sa promulgation, et dans toute son ampleur, en 1905, au moment de la séparation des églises et de l'Etat.

Les réunions cultuelles n'étaient plus soumises aux lois organiques de l'An X. Les catholiques refusant de constituer des associations, les cérémonies isolées restaient sans réglementation. Il s'agissait de savoir si, selon la parole de M. HAURIOU, « il est dans la destinée » des lois de liberté de s'appliquer dans la suite des « temps à des hypothèses imprévues de leurs auteurs ».

(1) Références jurisprudence :

- Trib. Pol. Joigny, 17 déc. 1906. Gaz. Pal. 1907-1-48.
- Orléans, 29 déc. 1906. Gaz. Pal. 1907-1-49.
- Ferté-Bernard, 17 déc. 1906. Gaz. Pal. 16 janv. 1907.
- Besançon, 11 janv. 1907. Gaz. Trib. 16 janv. 1907.
- Nice, 26 janv. 1907. Gaz. Trib. 10 fév. 1907.
- Provins, 18 fév. 1907. Gaz. Pal. 1907-1-420.
- Aurillac, 19 janv. 1907. Pand. Franç. 1907-2-63.
- Auxerre, 4 fév. 1907. Pand. Franç. 1907-2-64.
- Cass. 4 mai 1907. Sirey 1908-1-49, v. *note Le Poitevin*.
- Trib. Corr. Vienne, 20 mars 1907. Sir. 1908-1-54.
- Trib. Pol. Moissac, 23 janv. 1907. Sir. 1908-1-51.
- Trib. Pol. Grasse, 2 mars 1907. Sir. 1908-1-52.
- Trib. Corr. Perpignan, 26 mars 1925. Gaz. Trib. 19 juin 1925.
- Cass. 5 déc. Gaz. Pal. 1937-1-223.

Une loi générale avait-elle en elle-même cette puissance de saisir ou ressaisir tout le domaine qui devient libre lorsque surgissent des formes nouvelles de vie ou lorsque disparaissent des lois particulières ? C'est la question à la portée de la loi du 30 juin 1881 et de son extension possible.

Or cette loi, comme toutes celles qui réglementent ou affirment une liberté, se présente sous un double aspect : l'un de protection, l'autre de répression. La loi de 1881 est une loi de garantie, mais aussi une loi pénale.

Cette fois, c'est sous l'aspect pénal que le problème se pose. Dans le courant de décembre 1906, des procès-verbaux sont dressés contre des prêtres catholiques pour contravention à la loi du 30 juin 1881 et défaut de déclaration préalable. On a parfois appelé assez inexactement ces contraventions « délits de messe ».

Devant la question délicate de la notion de réunion, les tribunaux de police et d'appel correctionnel se divisent alors en trois groupes.

Les uns opèrent une extension de sens et déclarent la loi de 1881 applicable à toute cérémonie du culte (Orléans, 23 décembre 1906. Moissac, 23 janvier 1907. Joigny, 17 décembre 1906).

Les autres distinguent suivant le caractère intellectuel des cérémonies. Les juges séparent celles où l'on parle de celles où l'on ne parle pas, la loi de 1881 exigeant un échange oral des idées.

Enfin les décisions les plus nombreuses marquent une interprétation restrictive et décident la loi inapplicable.

Première opinion. — Portée générale de la loi de 1881. M. BRIAND, Ministre des Cultes, s'était déjà prononcé pour une extension automatique de portée de la loi du 30 juin 1881 : « Dans le silence de la loi du 9 décembre 1905, et à défaut d'une dérogation expresse, « le *droit commun* s'applique ». M. BRIAND demande un « avis de principe » au Conseil d'Etat qui, dans sa séance du 31 octobre 1906, adopte la même solution que le ministre. « En accordant un régime de faveur aux réunions tenues par les associations cultuelles, l'article « 25 de la loi de 1905 implique nécessairement que les « autres réunions publiques cultuelles sont placées *sous* « le régime du *droit commun*, donc avec toutes les formalités » (1).

C'est affirmer que la loi de 1881 a une portée très générale et doit saisir tout ce qu'une réglementation spéciale ne lui enlève pas expressément. Le tribunal de police d'Orléans condamne alors un évêque, Monseigneur TOUCHET (2), et onze prêtres « attendu que l'Eglise se est un lieu public..., que les messes généralement « sonnées ou affichées, ont le *caractère de réunions publiques*, régies par la loi du 30 juin 1881 » (3).

Cette interprétation extensive est manifestement contraire à l'esprit de la loi. Elle méconnaît, entre autres particularités, le caractère intellectuel, le but précis de l'exposé oral qui doit être celui de la réunion.

Deuxième opinion. — Certaines réunions cultuelles peuvent avoir un but identique à celui des réunions or-

(1) Texte de l'avis. V. Revue Générale d'Administration, 1907. T. I. p. 50.

(2) Il vaudrait mieux dire, en bon français, Monsieur Touchet.

(3) Trib. Pol. Orléans, 29 déc. 1906. Gaz. Pal. 1907-1-49.

dinaires. Elles sont susceptibles alors d'être organisées et tombent sous le coup de la loi du 30 juin 1881.

Le tribunal de police d'Auxerre analyse le cérémonial d'une messe non déclaré. « L'abbé DESCHAMPS officiait à l'autel, se tournait quelquefois vers les assistants, prononçait des paroles en latin auxquelles ceux-ci répondaient. L'abbé PINÇON est monté en chaire, a lu un mandement de l'archevêque de Sens contre la loi de séparation, l'a commenté. Il y a eu dans ce dernier fait une « conférence » au sens de l'article 4 de la loi du 30 juin 1881 » (1).

Le tribunal correctionnel de Vienne cherche aussi le caractère intellectuel de la réunion dans la cérémonie du culte. « La loi du 30 juin 1881 est conçue dans les termes les plus généraux, ne comportant d'autres limites de son application que celles tracées par son article 4.... Une réunion cultuelle serait assujettie à la loi de 1881 s'il s'y accomplissait un acte tel qu'un sermon, un enseignement, une controverse susceptible de la faire entrer par assimilation dans une des catégories de l'article 4 » (2).

Les tribunaux cherchent dans l'article 4 de la loi de 1881 une définition et une limitation de la notion de réunion. C'est là une erreur certaine qu'avait déjà prévu M. HAURIOU en 1903 (3). Que nous disait en effet cet article 4 ? « La déclaration fera connaître si la réunion a pour but une conférence, une discussion publique ou si elle doit constituer une réunion électorale ». L'autorité de police doit être prévenue du caractère plus ou

(1) Trib. Pol. Auxerre, 4 fév. 1907. Pand. Franç. 1907-2-64.

(2) Trib. Cor. Vienne, 20 mars 1907. Sirey 1908-1-54.

(3) M. HAURIOU, « Droit Administratif », 5^{me} éd., 1903, p. 30.

moins dangereux de l'assemblée. Une conférence se révèle d'un caractère plus calme qu'une discussion publique, et une réunion électorale a d'ordinaire son climat spécial. Les déclarants devaient, de 1881 à 1907, placer leur projet de groupement sous l'une de ces trois étiquettes pour donner au maire ou au préfet des éléments d'appréciation.

Voilà toute la portée de l'ancien article 4. « L'énumération de la loi, dit M. HAURIOU, n'est certainement « pas limitative, elle a seulement pour but de donner « des exemples de réunions publiques qui ne soient pas « des réunions électorales ». Il n'y faut voir aucune définition légale, même implicite de la réunion, si surtout aucune délimitation restrictive.

Troisième opinion. — La loi du 30 juin 1881 est une loi pénale. Elle doit être interprétée strictement et non pas étendue à des formes de groupement imprévues du législateur.

M. BRIAND reconnut plus tard, dans une circulaire à ses préfets, du 1^{er} décembre 1906, que les « cérémonies « du culte répugnent pas leur nature même à une identification absolue avec les réunions publiques ordinaires ». C'était là un aveu dont les tribunaux profitèrent et qu'ils confirmèrent en majorité. Ils relâchèrent les prêtres prévenus du « délit de messe ».

Le tribunal de police de Besançon constate que « l'article 4 de la loi du 30 juin 1881 donne implicitement la définition de la réunion publique, en exigeant « que la déclaration fasse connaître si la réunion a pour « objet « une conférence, une discussion, ou si elle doit « constituer une réunion électorale. Il importe aux ma-

« gistrats de ne pas combler en matière pénale les lacunes qui peuvent exister dans les lois ».

Cette déduction, appuyée sur l'article 4, nous semble reprochable, nous en avons déjà donné les raisons. La conclusion en est juste, mais pour d'autres motifs. Il faut introduire ici, à côté des trois critères déjà dégagés, une notion nouvelle, celle de la fonction politique et sociale, de la périodicité et de l'affectation officielle des lieux de réunion (1).

L'affectation permanente d'un immeuble, la périodicité et le caractère traditionnel de certains groupements sont en contradiction intime avec l'esprit et le but de la loi en 1881, qui n'a voulu viser que des réunions isolées, sporadiques, éphémères, détachées de toute association, comme de toute affectation immobilière, officielle et durable.

En 1906, certains tribunaux, délaissant le critère exclusif du but intellectuel, ont aperçu cette véritable clé. Le juge de police de Nice est particulièrement subtil. Il

(1) Trib. Pol. Besançon, 11 janv. 1907. Gaz. Trib. 16 janv.

(1) Si la loi de 1881 n'a pu viser les cérémonies cultuelles, c'est avant tout parce qu'elles n'étaient pas considérées alors comme pouvant être instantanées, isolées. On croyait que ces sortes de réunions avaient toujours besoin d'organisateurs permanents, liés entre eux par un lien étroit et fort, celui de la hiérarchie religieuse. Pour démontrer que les réunions cultuelles ne pouvaient entrer dans les prévisions de la loi de 1881, on s'est efforcé à partir de 1907 de faire apparaître qu'elles ne se prêtent pas aisément aux petites formalités de la loi : déclaration, bureau, fonctionnaire délégué. Ce mode de raisonnement ne paraît pas pertinent. Les petites formalités de la loi ne traduisent pas des nécessités inhérentes aux réunions publiques, des pratiques qui en seraient l'âme ou l'essence. Ces formalités ont été imposées de l'extérieur, elles ne consacrent pas des pratiques habituelles ou nécessaires. Elles pourraient à la rigueur être imposées aux réunions cultuelles. Si la loi de 1881 n'a pas prévu les réunions cultuelles, c'est d'abord parce qu'elle n'a voulu régir que des assemblées accidentelles, sporadiques, éphémères. Jusqu'en 1905, la cérémonie du culte, bien qu'elle puisse présenter tous les caractères de la réunion, apparaître comme un groupement momentané et concerté en vue de l'échange des idées, était

dégage un quatrième critérium, négatif celui-là, de la réunion publique : celui du local affecté. La loi de 1881 n'a pu atteindre les réunions tenues dans les églises, dans les prétoires pour des audiences, dans les facultés et collèges pour les cours et conférences, dans les instituts et académies pour les réceptions et les discours.

L'affectation traditionnelle d'un local donne aux réunions conforme à cette affectation un statut spécial. Un pouvoir original de police y est dévolu à certains des occupants réguliers, en dehors de la loi de 1881. Les prescriptions de cette loi, déclare le tribunal de Nice, font ressortir avec évidence qu'elle ne vise que les réunions accidentelles et momentanées. « La déclaration
« préalable du lieu de la réunion, l'indication de son
« objet, la responsabilité des organisateurs et du bu-
« reau, celle des individus qui auront fourni les locaux,
« ne se comprendraient plus s'il s'agissait de réunions
« présentant des caractères de permanence et d'orga-
« nisation, dans lesquelles le lieu de réunion, ce qui doit
« s'y passer, ne sont plus soumis aux volontés insta-

exclue de l'idée de réunion, comme se reliant toujours par sa nature à une vie associationnelle. Même s'il ne se forme aucune entente entre les fidèles, même dans les basiliques, les lieux de pèlerinages où les voyageurs ne font que passer, la loi suppose la formation d'une société et non seulement entre desservants, mais entre assistants. L'article 294 du Code pénal assimilait les réunions pour l'exercice d'un culte au point de vue de la responsabilité du propriétaire du local, aux réunions des membres d'une association. DUBOIS dans son commentaire de la loi de 1868 (p. 245) trouve cette assimilation logique, « car qui dit culte suppose association ».

M. CHAUVÉAU et HELIE (Théorie du Code pénal, 4^{me} éd., t. III, p. 368) pensent aussi que les réunions culturelles par le fait de leur périodicité créent entre les assistants un lien associationnel : « Il est de l'essence de toute religion de porter les hommes qui la professent à s'unir entre eux, à s'associer pour penser et sentir ensemble. La profession d'un culte, c'est donc le droit pour ceux qui ont le même symbole, de se réunir et de se former en *société*. La liberté religieuse, c'est le droit de croire et de prier ensemble ».

« bles des organisateurs ou des assistants, mais au contraire, connus, réglés et fixés d'avance. Il faut ranger dans cette catégorie les réunions autorisées par les pouvoirs publics dans un intérêt général, avec leur réglementation particulière, telles que les cours des Facultés, du Collège de France, les représentations théâtrales, les cérémonies cultuelles. Les dispositions de la loi du 30 juin 1881 n'ont jamais été et ne seront jamais applicables à ces réunions publiques » (1).

Le juge de police de Nice, comme la plupart de ses collègues, en 1907 et 1908, opère lui aussi une interprétation restrictive, mais pour des raisons nouvelles. Une cérémonie cultuelle peut très bien revêtir les aspects extérieurs d'une réunion ordinaire. Mais les tribunaux ne doivent prendre en considération ces aspects de réunion publique que pour en déduire un délit et appliquer les pénalités spécialement prévues à cet effet par la loi du 9 décembre 1905.

Une assemblée dans une église ne peut être considérée comme réunion publique et protégée comme telle, alors même qu'elle en réunirait tous les caractères matériels et intellectuels, l'affectation de l'édifice marque d'un sceau cultuel toutes les assemblées qu'il abrite.

Malgré les pourvois en Cassation formés en 1906, la Cour Suprême n'eut pas, dans cette occurrence, à se prononcer sur la notion de réunion. Elle n'eut pas à décider une interprétation extensive ou restrictive d'une loi de liberté qui est en même temps une loi pénale. Le législateur intervint aussitôt, et à deux reprises assez rapprochées, par les lois du 2 janvier et du 28 mars

(1) Trib. Pol. Nice, 26 janv. 1907. Gaz. Trib. 10 fév. 1907.

1907. La contravention, « le délit de messe », d'abord contestable en vertu de la loi de 1881 fut affirmée par celle du 2 janvier, puis supprimée le 28 mars 1907.

Nous avons trouvé, dans cette vaste discussion, plusieurs principes d'interprétation. Nous avons vu certains tribunaux chercher dans l'article 4 de la loi du 30 juin 1881, une définition et une limitation de la notion de réunion, et nous avons souligné l'erreur commise. Nous les avons vu pratiquer dans la recherche du but intellectuel, une analyse « matérialiste », par les signes extérieurs. Pour eux l'échange des idées, la défense des intérêts ne doivent pas être implicites, mais concrètes, réalisées par des paroles. Les gestes, le fait du groupement ne peuvent suppléer les discours, et, de préférence, les discours contradictoires. Le juge ne se permet pas d'analyser les intentions des fidèles, de chercher un critérium dans l'état d'esprit des assistants. Son analyse est matérialiste.

Nous retiendrons cette excellente méthode pour distinguer maintenant la réunion d'une autre forme de groupement toute voisine, les divertissements et spectacles.

SECTION IV

Réunion et Spectacle

Le but intellectuel permet de distinguer la réunion des assemblées de divertissement et de plaisir, récréations sportives, banquets et bals. Il permet encore, quoique plus difficilement de la séparer des spectacles.

La difficulté est alors plus grande ; car dans tout spectacle, même celui où l'on ne parle pas, peuvent se présenter des caractères propres à la réunion (1). Une exhibition de foot-baal ou de boxe peuvent n'être qu'un prétexte à des groupements momentanés et concertés en vue de la manifestation des idées ou de la défense des intérêts. On peut appliquer la définition de la réunion à bien des formes de concentration, placées normalement au point de vue du régime de police, dans des catégories peu favorisées, telle celle du « spectacle de

(1) Les publicistes s'y trompent fréquemment. A propos d'une séance récréative, organisée par le Parti Social Français à Clichy, le 16 mars 1937, les journaux écrivirent couramment le mot de réunion et invoquèrent la loi des réunions. Remarquons cependant que si la séance cinématographique était privée, la notion de réunion doit l'emporter sur celle de spectacle. La question est importante quant à l'étendue des pouvoirs des autorités de police.

Les particuliers qui se réunissent en privé peuvent se donner tel spectacle qu'ils désirent. L'autorité de police ne doit pas considérer leur rencontre comme une assistance en vue d'un spectacle, mais comme une réunion privée.

curiosité » prévue par le décret du 8 juin 1806, ou même abandonnées aux autorités policières.

Le problème de classement importe à la liberté. Il est beaucoup plus facile pour un maire d'interdire une séance sportive, de consigner les gradins d'un stade ou les pelouses d'un hypodrome que d'interdire une réunion publique.

On en prendra une vue saisissante en comparant deux arrêts du Conseil d'Etat. Le premier, du 7 novembre 1924 « Club indépendant sportif Chalonnais » (1) reconnaît au maire le droit d'interdire au préalable un math de boxe « à cause du caractère brutal et parfois sauvage » de ces combats, qui semblent « contraire à l'hygiène morale ». Le second, arrêt « Benjamin » du 19 mai 1933, refuse au maire la faculté d'interdire une véritable réunion en dehors de menaces réelles et graves de troubles imminents (2).

Notre classement devient délicat si l'on considère les spectacles où l'on parle et dont le but est précisément l'expression des idées.

Par rapport aux lois de police, les spectacles sont précisément hiérarchisés suivant qu'ils sont plus ou

(1) Sirey 1926-3-2.

(2) Dans son arrêt « Club Indépendant Sportif Chalonnais », le Conseil d'Etat n'a pas examiné les faits, la question de savoir si à Chalons les combats de boxe sont effectivement « contraires à l'hygiène morale. A l'heure actuelle le Conseil d'Etat refuserait certainement « de contrôler en fait l'immoralité d'un film interdit par le maire. Ce « pouvoir discrétionnaire du maire résulte de l'impossibilité pour le Conseil d'Etat d'apprécier par lui-même les exigences locales de la moralité publique » (TEITGEN, « La police municipale », thèse Nancy 1934). Le Maire se voit accorder par les décrets du 8 juin 1806 et du 10 avril 1864, ainsi que par la jurisprudence, des pouvoirs de police beaucoup plus étendus sur les spectacles que sur les réunions. « Il peut interdire la représentation d'une pièce même autorisée par le préfet, mais qui lui paraîtrait présenter des inconvénients locaux » (MORGAND, « La loi municipale », Tome I, 10^{me} édition 1923, N. 916.

moins chargés d'intelligence et de pensées. En bas le « spectacle de curiosités », puis le cinéma ; plus haut le théâtre ; enfin la conférence qui n'a point de statut propre, mais une nature variable relevant tantôt de la liberté des spectacles, tantôt de celle des réunions, de l'enseignement ou des cultes.

Les spectacles de curiosités sont les plus humbles et les moins protégés, suivant l'énumération de la jurisprudence ; « les bals publics, les exercices équestres, les « danses, les cosmoramas, dioramas, concerts » sont soumis par le décret du 8 juin 1806, à un régime de police et d'autorisation. Le cinéma a conquis son indépendance à mesure qu'il se chargeait de pensée. « L'art muet », devenu puissant organe de l'expression des idées, est monté grâce à la loi de finances du 31 décembre 1931 et à la jurisprudence du Conseil d'Etat, à mi-chemin entre le spectacle de curiosités et le théâtre.

Le théâtre, lui, a une place d'honneur dans la hiérarchie. Il répand des idées et des systèmes.

Or dans tout spectacle où l'on parle, mieux encore que dans ceux où l'on ne parle pas, peuvent se mêler, à un degré variable, les caractères de la réunion, associées à ceux du spectacle, dans un dosage délicat. Le caractère de réunion qui, en période normale, n'est qu'un élément accessoire et secondaire, greffé sur la liberté du spectacle, peut, à certaines heures, croître et dominer. Rappelons l'esprit nouveau qui, tout à coup, anime nos salles de théâtre à la veille de la Révolution : « Le peuple les envahit. Tout y est prétexte à manifestation ; les opinions ennemis s'affrontent, les acteurs

« soulignent les passages séditionnels. On découvrent des « allusions dans les scènes les plus innocentes..... » (1).

On peut imaginer des pièces à tendances politiques et sociales qui déchainent l'émeute et la révolution. « La Muette de Portici », jouée en 1830 à Bruxelles, fut le prétexte et le signal de la prise d'armes qui libéra les Belges.

Si un millier de personnes prennent occasion d'un spectacle pour manifester leur foi, leurs intérêts politiques, se groupent dans une salle pour voir projeter un film sur « Le Duc de Guise » ou « Les marchands de canons » et applaudir aux bons endroits, le caractère de spectacle semble céder à celui de réunion.

Nos classifications de spectacles datent de 1806 ; notre notion de réunion est fixée par les formalités d'une loi de 1881, formalités déjà abrogées pour partie. Les classifications résistent mal au temps. Nos grands rassemblements de masses prennent de plus en plus un caractère spectaculaire. Les groupements populaires organisés par les parties de gauche, en 1936 et 1937, à Luna-Park, au Palais des Sports, à Magic City, offraient par diverses attractions artistiques et acrobatiques, le double aspect du spectacle et de la réunion.

Dans ce classement, dont le problème de la police et de la liberté attend une solution, on ne peut s'appuyer sur ce fait que les formalités extérieures se trouvent ou ne se trouvent pas pratiquement remplies, qu'un bureau a été ou n'a pas été nommé, car il ne peut dépendre de la volonté ou de la fraude des organisateurs de donner ou de retirer arbitrairement le caractère de réunions.

(1) CAHUET, « La liberté des théâtres », p. 93-94, thèse Paris 1894.

aux groupements qu'ils préparent. D'ailleurs la réunion n'est pas un groupement organisé, mais « susceptible de l'être ». Les arrêts de cassation « DU HALGOUT » de 1902 et « CASTEX » de 1923, l'ont bien précisé.

Soit pour protéger, soit pour punir, les juges doivent examiner dans une assemblée le dosage des composantes, apprécier le but intellectuel.

Les tribunaux judiciaires sont déjà habitués dans les matières fiscales, à rechercher le caractère de spectacle que peut présenter une réunion. En effet, si la taxe d'Etat atteint « toutes les manifestations de la vie heureuse », par exemple les simples divertissements que des sportifs se donnent à eux mêmes, « le droit des pauvres » ne peut frapper les assemblées publiques que si elles présentent un caractère prédominant de spectacle. Il est l'impôt et le « réactif » du spectacle.

Or la Cour de Cassation, qui affirme son droit de contrôler si une réunion, au sens large, présente un caractère prédominant de spectacle (1) refuse de chercher dans l'état d'esprit des assistants le critérium de l'exigibilité de l'impôt. Elle casse un jugement du Tribunal de Perpignan (25 novembre 1924), qui prétendait puiser ses éléments d'appréciation non pas dans les actes de la société organisatrice, mais dans les intentions des spectateurs (2). Au point de vue fiscal, il se révèle impossible de peser les mobiles, d'apprécier une atmosphère spirituelle. L'administration et le juge doivent s'attacher aux signes extérieurs, au but matériel et premier.

(1) Cass. 12 avril 1929. Gaz. Pal. 1929-1-792.

(2) Cass. 22 janv. 1929. Gaz. Pal. 1929-1-484.

Ils notent les chants entendus, le caractère des exercices accomplis, la présence dans la salle d'un appareillage, d'une machinerie, d'une musique, la publicité antérieure, le concours d'artistes ou de sportifs professionnels.

Aucune assimilation, ni déduction ne nous sont permises en partant de cette jurisprudence fiscale. Mais elle nous aide à poser en bonne lumière notre problème juridique. Si le Conseil d'Etat adopte une semblable méthode d'appréciation, le champ de la réunion sera singulièrement restreint. Le but intellectuel exigé, l'échange des idées, la défense des intérêts, devra être le but premier ou unique. Il devra se manifester par des signes extérieurs et matériels comme but immédiat et sensible, et non pas éloigné, se confondant avec les motifs. La réunion sera le groupement où l'on parle, organisé uniquement ou spécialement pour la parole.

Telle nous paraît bien devoir être, encore à l'heure actuelle, l'interprétation de la jurisprudence. Les prévisions de notre loi de 1881 sont étroites, les formalités exigées ne peuvent convenir qu'à un exposé oral. Or, sur cet objet ne doit pas venir s'en greffer un autre d'un caractère tout différent, tel un divertissement ou un spectacle, ou ce dernier ne doit être, comme dans les meetings du Front Populaire de 1937, que secondaire ou négligeable. Il faut, en un mot, qu'un exposé ou une discussion verbale, qui sont la matière de la réunion, en soient la seule ou principale matière et se suffisent à eux-mêmes.

La réunion ne doit pas être définie d'après les intentions de ses auditeurs, de l'intérieur et subjectivement,

mais par ses manifestations externes, de l'extérieur et objectivement (1).

RÉUNIONS ET CONFÉRENCES

La difficulté qui nous occupe se posa indirectement au Conseil d'Etat à propos d'une Conférence. Dans son arrêt du 19 mai 1933, « Affaire Benjamin » (2), il eut à se prononcer sur le caractère d'une conférence littéraire.

Rappelons brièvement les faits : René BENJAMIN, écrivain et conférencier, doit donner à Nevers une conférence littéraire sur deux auteurs comiques : COURTELINE et SACHA GUITRY. Les instituteurs de Nevers écrivent au maire qu'ils s'opposeront à ce projet. Le maire interdit la conférence. Une requête est introduite au Conseil d'Etat pour demander l'annulation de l'arrêté municipal.

La question liminaire est celle de savoir si la conférence de René BENJAMIN constitue un spectacle ou une réunion. Elle se pose au moment de la rédaction de la requête qui invoque l'excès de pouvoir par violation de la loi. Quelle loi a pu violer l'arrêté municipal ?

René BENJAMIN a une profession, il est homme de lettres. Les instituteurs syndiqués tendent à lui rendre impossible l'exercice de son activité dans toutes les

(1) M. Joseph BARTHELEMY insiste sur cette définition objective et matérialiste : « Le cortège, la manifestation se distinguent de la réunion, écrit-il, en ce qu'elles ne comportent pas de discours. S'il y avait des discours, il y aurait réunion. La manifestation comporte des attitudes, des gestes, elle permet l'affirmation de la pensée, sous toutes ses formes, hormis les formes oratoires » (Cours de Doctorat 1936-1937).

(2) D. P. 1933-3-54.

viles de France. La requête pourra viser la loi des 2 et 7 juillet 1791 sur la liberté du travail. C'est la loi qu'aurait violée le Maire de Nevers s'il avait arbitrairement interdit une séance de cinéma. La requête pourra viser la liberté des spectacles et le décret du 6 juin 1806. Enfin elle peut alléguer la violation de la loi du 30 juin 1881 et la liberté des réunions.

C'est la première fois que le Conseil d'Etat doit se prononcer sur le caractère d'une conférence. Dans toute la première partie du siècle dernier, les conférences n'étaient pas considérées comme réunions parce que ne comportant pas de discussions contradictoires. Encore au lendemain de la loi du 6 juin 1868, les premières réunions qui profitèrent de la liberté nouvelle furent consacrées à des séances de discussion, avec faculté pour les assistants d'aborder tour à tour la tribune. Mais l'année suivante, en 1869, apparut une nouvelle application du droit récemment garanti. Elle empruntait sons origine et sa forme aux conférences littéraires et scientifiques organisées depuis quelques années avec l'agrément du gouvernement impérial et regardées jusqu'alors comme apparentées aux spectacles, ou aux cours d'enseignements. « M. LABOULAYE qui présida la première conférence-réunion, tenue le 10 janvier 1869, dans la salle Valentino, caractérisait en ces termes le type nouveau que l'on proposait d'inaugurer. Il y a encore une autre espèce de réunion : celle dans laquelle on prie un homme distingué et aimé de venir parler d'un sujet donné. Il est évident que dans une pareille réunion la discussion n'a pas de place » (1).

(1) Journal des Débats, 14 janvier 1869. DUBOIS, « Commentaire de la loi du 6 juin 1868 », p. 97.

Jusqu'en 1869, les conférences pouvaient se réclamer de la liberté des spectacles ou du travail, de la liberté des cultes ou de la loi du 27 mars 1850 sur l'enseignement, que son article 77 déclare applicable aux « Cours Publics ». En 1869, on affirme donc qu'une conférence peut prendre l'aspect d'une réunion en se soumettant à la formalité de la déclaration, du bureau, du délai, de l'horaire, de la présence du fonctionnaire délégué.

La loi du 30 juin 1881 semble englober toutes les conférences dans sa réglementation. « La déclaration « fera connaître, disait l'article 4, si la réunion a pour « but une conférence, une discussion publique.... ».

Mais nous nous sommes déjà expliqué sur le sens de cet article 4. S'il ne contient pas une définition de la réunion, encore moins peut-il être considéré comme fixant le statut des conférences.

Jusqu'en 1920, les conférences, au point de vue fiscal, étaient soumises à la taxe sur les spectacles. L'article 92 du projet, dont devait sortir la loi du 25 juin 1920 (1), les classaient encore parmi les spectacles de curiosités, au milieu des cafés-concerts, cabarets d'auteurs, etc..... M. Marc SANGNIER déposa un amendement à la Chambre pour les faire exempter (2). M. ROUSTAN intervint dans le même sens au Sénat. Les conférences furent exonérées en considération de leur but intellectuel, de leur rôle social, parce qu'elles « constituent un « des éléments indispensables à tout travail d'éducation démocratique ».

(1) J. Off. 26 juin 1920.

(2) Séance Chambre, 21 avril 1920. J. Off. 22 avril, p. 1199, 1^{re} col. in fine.

Cette discussion législative a posé la question de la conférence sous une très mauvaise lumière juridique. Les lois fiscales sont le plus souvent inspirées par des considérations d'intérêt pratique et non par des théories scientifiques. Elles nous révèlent cependant le caractère double de la conférence et sa position encore instable dans la catégorie du droit public, la répugnance légitime éprouvée par le législateur à classer cette forme supérieure d'expression de la pensée dans les catégories inférieures, avec les spectacles de curiosités, « petites expériences de physique ne nécessitant qu'une installation sommaire », suivant la formule du décret du 8 juin 1806.

Dans l'affaire BENJAMIN, la requête signée de M^e MORILLOT, considère les conférences comme des réunions, quant à l'étendue des pouvoirs policiers. Elle associe les deux termes comme synonymes, « attendu, dit « la requête, que la conférence du sieur BENJAMIN était « d'ordre exclusivement littéraire...., que la simple manifestation d'une manifestation ne pouvait justifier une interdiction de la *Conférence*, que la mesure a été prise « en violation des lois du 30 juin 1881 et 28 mars 1907, « organisant la liberté de *réunion* ».

Malgré cette affirmation catégorique, des doutes naquirent dans l'esprit de M. MICHEL, commissaire du gouvernement. Il est des circonstances extérieures qui peuvent évoquer l'idée de spectacle, placer une conférence dans l'atmosphère habituelle d'une représentation artistique ou scénique. Le caractère commercial de l'organisation, les procédés de publicité, la destination habituelle du local peuvent facilement faire hésiter un maire sur l'étendue de ses pouvoirs policiers. La conférence de

René BENJAMIN faisait partie d'un ensemble artistique nommé « les galas littéraires », organisé commercialement par le Syndicat d'Initiative dans une salle de cinéma et pour lequel le Syndicat accordait des abonnements. Toutes ces nuances sont d'ailleurs très bien perçues par le Syndicat de Nevers. La première conférence ayant été interdite, il en annonce une seconde privée et *entièrement gratuite*. Celle-ci lui semble mieux protégée et plus inviolable, comme se rapprochant de la forme habituelle des réunions, qui comptent, en général, la gratuité. Il cherche à faire tomber une présomption de défaveur, une présomption de spectacle.

M. MICHEL, commissaire du gouvernement, hésite d'abord à protéger comme réunion une conférence littéraire qui présente des apparences indécises.

« On pourrait se demander, dit-il dans ses conclusions, si une conférence littéraire comme celle que devait faire René BENJAMIN, ne présente pas quelque analogie avec un spectacle, les personnes qui y assistent étant attirées par un sentiment de curiosité analogue à celui qui anime les spectateurs dans une salle de théâtre ».

Notons immédiatement la méthode incertaine de M. MICHEL. Il s'engage dans une voie dangereuse. Il ne s'en tient pas aux signes matériels et extérieurs, aux paroles prononcées qui doivent être le but immédiat de la réunion. Il adopte la méthode subjective ; il veut analyser l'état d'esprit des auditeurs ; il remonte au but lointain, aux motifs et aux mobiles : « Les personnes qui assistent à une conférence littéraire sont attirées par un sentiment de curiosité analogue à celui qui anime les spectateurs d'une salle de théâtre ».

Sans doute l'atmosphère de telles conférences diffère de celles des véritables réunions de propagande et de discussion. On n'y trouve plus des assistants, mais plutôt des spectateurs. L'individu ne quitte pas sa personnalité étroite pour communier aux idées défendues. Le plaisir de chacun est ici plus égoïste et l'on pourrait étendre du théâtre jusqu'à ces conférences la parole de ROUSSEAU dans sa « Lettre à d'Alembert ». « On croit s'assembler au spectacle, et c'est là que chacun s'isole ».

Mais ces considérations sont indifférentes au droit, et M. MICHEL abandonne aussitôt cette méthode de distinction. Il cherche alors le but direct, le signe matériel . « C'est plutôt une réunion que constituent les auditeurs d'une conférence, puisqu'ils viennent assister à *un exposé d'idées ou d'opinions* ». C'est là le seul argument convainquant, celui du but immédiat.

Puis, à nouveau, le Commissaire du Gouvernement s'avance sur des terrains peu sûrs. Il s'appuie sur la loi du 30 juin 1881. Il adopte une interprétation de l'article 4 dont nous avons déjà indiqué les dangers.

« D'ailleurs, dit-il, l'ancien article 4 de la loi de 1881, « concernant la déclaration préalable et supprimé par la loi de 1907, disait : « la déclaration fera connaître si la réunion a pour but une conférence, une discussion publique..... »Ce qui fait rentrer sans doute possible les conférences parmi les réunions visées par la loi ».

Cette généralisation peut paraître un peu hâtive, et M. MICHEL ne semble pas lui même convaincu. Il emploie des termes dubitatifs. « C'est *plutôt* une réunion que constituent les auditeurs d'une conférence ». Puis dans la phrase qui suit, il se rassure : il affirme que

sans doute possible les conférences rentrent dans la catégorie des réunions. Le ton manque de fermeté. Les deux positions arrivent à se contredire.

Or, en 1933, le Conseil d'Etat décide dans le sens des conclusions de M. MICHEL. Il assimile la conférence de René BENJAMIN à une réunion, mais sans développer des considérants sur ce point de détail, et sans que l'arrêt puisse permettre aucune élaboration doctrinale.

Quoiqu'il en soit, il nous semble que le même procédé de discernement doit être appliqué aux conférences qu'à toutes assemblées quelconques. La jurisprudence administrative ou pénale pourrait peut-être suivre l'exemple de la jurisprudence fiscale. Ce n'est pas dans les intentions de la foule que sera chercher le signe distinctif. Mais dans le discours, l'exposé oral qui doit être pour la réunion, la fin immédiate et le but suffisant. Le caractère de réunion ou de spectacle doit être jugé objectivement, de l'extérieur, suivant la proportion des paroles prononcées et des exhibitions artistiques ou scéniques.

Avec ce principe directeur, il est alors possible de prononcer sur la conférence de René BENJAMIN.

Nous commencerons par négliger le caractère commercial ou désintéressé, le but et la personnalité du véritable organisateur, la destination habituelle du local. Peu importe que la réunion soit organisée par un Syndicat suivant les méthodes d'un entrepreneur de spectacles, dans une salle de cinéma. Nous négligerons le point de savoir si les formalités exigées des réunions ont été remplies, si un bureau a été nommé ou élu.

Nous nous garderons surtout de chercher un critérium dans l'intention des auditeurs, de nous demander

avec M. MICHEL, s'ils sont poussés par la curiosité, par un égoïsme littéraire, ou bien par de vastes sentiments collectifs.

Nous ne nous contenterons pas d'indiquer que la conférence a pour but un exposé d'idées ou d'opinions. Mais nous constaterons que ce but est un but prochain, principal ou unique, réalisé matériellement par des paroles, que ce but matériel se suffit à lui-même.

Supprimant alors les adverbes dubitatifs, nous pourrions dire : la conférence de René BENJAMIN est une réunion.

La même méthode permettrait de classer une conférence filmée. Le cas s'est présenté devant la Cour de Cassation. Mais comme les projections lumineuses étant données chez des particuliers, la Cour de Cassation décida dans son arrêt du 18 mars 1911 (1) que la séance était privée, ce qui supprimait la difficulté. M. MICHEL faisant allusion à cet arrêt de cassation dans ses conclusions pour l'affaire BENJAMIN, emploie encore des expressions dubitatives. « Il s'agissait, dit-il, plutôt d'un « spectacle que d'une réunion ».

Si nous supposons publique cette conférence filmée, il faudrait, semble-t-il, pour la classer, examiner le but principal que se proposent, non pas les spectateurs, mais les organisateurs. Si l'expression des idées, le discours est l'objet principal, il y aura réunion. Il y aura spectacle si la projection lumineuse doit être plus importante et constituer le but qui explique le groupement.

Pour ramasser ces observations dans une formule, nous nous permettons de préciser la définition donnée

(1) S. 1912-1-195.

par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Delmotte de 1915.
« La réunion est un groupement momentané, mais con-
« certé et organisé en vue de l'échange des idées ou de
« la défense des intérêts ».

Nous nous inspirerons de la formule habituelle de la Cour de Cassation qui, sur ce point, nous paraît meilleure, et nous dirons :

La réunion est un groupement momentané, mais concerté et *susceptible* d'être organiser, dont le but *immédiat et principal* est un exposé d'idées ou la défense *orale* d'intérêts communs.

CHAPITRE III

RÉUNIONS PUBLIQUES - RÉUNIONS PRIVÉES

SECTION I

Aspects Anciens

La publicité des réunions présente une grande importance juridique et pratique. De l'épithète publique ou privée doit dépendre l'étendue des pouvoirs de police. L'administrateur invoque la publicité pour interdire ou dissoudre. Le chef de parti, l'organisateur, cherche à protéger sa réunion — en la présentant comme privée. — Les intérêts en cause expliquent que les conceptions les plus diverses et les plus étranges se manifestent sur les critères de cette délicate distinction.

Les réunions privées sont soumises à un régime totalement différent des réunions publiques. La loi du 30 juin 1881 ne les nomme point, et la Chambre ne discuta même pas l'article 14 du projet qui laissait « les réunions privées entièrement libres quel que soit le nombre des invités ».

Elles restent protégées par les principes de la liberté individuelle, et, quand elles se tiennent au domicile, par l'article 184 du Code Pénal.

Si les réunions publiques relèvent du droit public et de la loi du 30 juin 1881, les réunions privées ne relèvent que du droit privé, du code civil et du code pénal. Elles n'intéressent pas le droit de réunion comme liberté publique et politique.

Avec les relations de la vie privée, les rapports de famille, de mondanité ou d'affaires, elles restèrent constamment — sauf pendant quatre années, de 1848 à 1852 — en dehors des préoccupations du législateur. Non seulement elles ne relevaient pas de la notion de liberté de réunion, mais répugnaient même à un tel rapprochement. Dans l'ancienne France, une règle semble s'être toujours transmise de règne en règne : les « assemblées » ne sont permises que dans les lieux publics, soit en plein air, soit dans des édifices municipaux, et jamais dans les maisons particulières. La notion de réunion s'oppose alors à celle de domicile et de famille. Ce n'est pas comme de nos jours l'invitation qui donne à une réunion son caractère public ou privé, mais le but poursuivi, les relations des invités au maître de maison, la qualité en laquelle ces invités se présentent, la matière traitée, l'atmosphère générale de la réception, « Pauvre homme en sa maison est roi » portaient en tête les vieilles chartes flamandes. Le principe valait sous la condition qu'il ne se fasse à la maison que ce qui est habituel au cercle de famille. Une réunion privée ne pouvait comporter les actes qui constituent l'activité et le but des groupements publics. L'invitation ne semblait rien par elle-même, si elle ne manifestait des liens plus

profonds et ne traduisait la qualité en laquelle les invités assistaient à la réception.

Le législateur révolutionnaire, en accordant le droit de « s'assembler paisiblement », ne voulut viser que les réunions publiques. Il se nomme même pas les assemblées privées, qui lui paraissent traditionnellement inviolables. Restreintes au petit cercle des amitiés de famille, elles laissent encore indifférent le législateur du premier empire. Elles sont laissées libres, « eussent-elles pour objet la lecture des journaux en commun » comme s'exprime le rapport de BERLIER, « comique en somme par son affectation de libéralisme » (1). Lorsque les tribunaux s'en occupent, c'est par accident, et pour confirmer leur intangibilité (2). Ils l'exagèrent même, semblent considérer que les assemblées intimes ne peuvent jamais intéresser l'ordre public. La Cour de Cassation affirme, le 21 juin 1855 que « le pouvoir dont « l'autorité municipale est investie par la loi des 16 - « 24 août 1790, ne lui attribue exclusivement que la police des lieux et réunions publiques, et ne lui donne « pas légalement le droit de l'étendre aux réunions privées qui peuvent avoir lieu dans des maisons particulières (3).

Les quatre années 1848 à 1852 sont les seules de notre histoire où les réunions privées sont assimilées aux réunions publiques. Mais, avec l'Empire libéral, elles ne peuvent se maintenir dans leur cadre primitif. Elles su-

(1) FOURNIER-PONCELET, Thèse Aix 1910, p. 63.

(2) Cass. 16 août 1834 S. (1835-1-122).

(3) On peut de là mesurer le chemin parcouru aujourd'hui où le Conseil d'Etat déclare (Arrêt Bucard, 23 déc. 1936) que le préfet peut interdire toutes réunions privées dans son département parce qu'elles « pourraient dégénérer en réunions publiques ».

bissent la contagion de la politique. Les citoyens sont alors tentés de protéger leur action publique, sous le couvert de leur vie privée. Ils y sont même un peu encouragés par le gouvernement. Le Ministre d'Etat, VUITRY, déclare en 1865, devant le Conseil d'Etat, que « les réunions électorales non publiques sont parfaitement libres, qu'il appartient à tout citoyen, au moment d'une élection, de réunir chez lui ou dans un local privé autre que le sien, en aussi grand nombre qu'il le veut, les électeurs pour s'entendre et se concerter avec eux ».

La réunion privée va donc déborder les relations intimes, émigrer du domicile, s'abriter dans des lieux publics.

Il va être nécessaire alors d'étendre la notion ancienne, d'y comprendre de vastes assemblées politiques, de jalonner des frontières qui deviennent incertaines. La jurisprudence qui ne s'était pas encore attaché à ce travail de distinction, doit se mettre à la tâche, dégager des critères de discernement. La doctrine élèvera sur cette base ses théories juridiques.

L'occasion précise de ce mouvement jurisprudentiel et doctrinal est offerte par les élections législatives de 1869. Les cinq journées de « retraite » ou de « recueillement » imposées par la loi du 6 juin 1868, sont bien gênantes aux candidats fougueux. La tentation est forte d'organiser chez soi des réunions électorales dites privées pour suppléer aux assemblées publiques prohibées.

Mais la police impériale veille sur les candidats de l'opposition. Les poursuites des procureurs nous ont valu des décisions nombreuses et largement motivées.

Le premier critère de discernement fut pris dans la nature du local abritant la réunion.

Sur une consultation demandée par M. LARCY, candidat au corps législatif, MM. ODILON-BARROT, MARIE et DUFAURE, avaient répondu qu'un lieu privé ne pouvait être le siège d'une réunion publique. « L'habitation privée, disaient-ils, ne perd pas son caractère lorsque le possesseur y admet le public, car maître chez lui, il garde le droit d'expulser les étrangers dont il avait toléré l'entrée » (1). La Cour de Cassation n'admit point ces prétentions, et décida que le domicile perd son caractère privé, ainsi que les réunions qui s'y tiennent dès qu'il est ouvert au public (2).

Cependant la consultation donnée par ODILON-BARROT pouvait invoquer une longue tradition. La notion de réunion privée était considérée jusqu'à cette date comme liée au domicile. M. ESMEIN note qu'en 1810 une catégorie de réunion échappe à la réglementation du code pénal. « C'étaient les réunions privées, celles qui se tenaient dans une *maison*, sur l'invitation du *maître de maison* (propriétaire ou locataire) et où ne pouvaient assister que les personnes qui avaient été nommément invités. Elles étaient couvertes en quelque sorte par l'*inviolabilité du domicile* » (3).

M. DUCROCQ écrit encore dans ce sens en 1869. Il existe pour lui deux sortes de réunions privées, « les réunions tenues dans les *maisons particulières* sur

(1) Répertoire Becquet, 1907. Mot « Réunion ».

(2) Cass. Crim. 9 janv. 1869. D. P. 69-1-113.

Charles CONSTANT, « Code des réunions publiques », 1881, p. 34. Voir dans le même sens :

Cass. Crim. 4 juin 1869. D. P. 69-1-391.

5 déc. 1872. D. P. 72-1-432.

12 juin 1877. D. P. 79-5-370.

(3) ESMEIN, « Eléments de droit constitutionnel », 1923, 3^{me} éd., t. II, p. 636.

« invitation personnelle, et les réunions d'actionnaires... convoqués dans des salles quelconques sans désignation nominative » (1). La réunion privée doit donc se tenir à la maison (2).

Des auteurs modernes se rattachent directement à cette conception ancienne. Ainsi, pour M. NEZARD, « Il y a réunion privée dans le fait de rassembler *chez soi* un nombre de personnes quelconques sur invitation nominative. La liberté des réunions privées ne peut être réglementée : elle résulte nécessairement de la liberté individuelle et de l'*inviolabilité du domicile* » (3).

Par une association d'idée, qui a des origines très anciennes, la réunion privée est considérée comme inséparable de la notion de la liberté du domicile. « La liberté des réunions privées, écrit DUPRIEZ (4) découle comme une conséquence inévitable de l'inviolabilité du domicile ».

Et pourtant cette conception juridique n'a jamais été complètement exacte. De tout temps des réunions privées furent tenues hors de la maison, dans des locaux d'emprunt ou dans des lieux publics. De tout temps, des salles de bal et des cabarets ont abrités des rencontres intimes familiales et mondaines.... Ces assemblées ne sont point protégées par l'inviolabilité du domicile, mais par les principes de la liberté individuelle « et du travail » (Loi du 17 juillet 1791) par le respect dû à la propriété et par cet axiome général que

(1) DUCROCQ, « Cours de droit administratif », 3^{me} éd. 1869, p. 324.

(2) La loi autrichienne du 15 novembre 1867, qui dans son article 2 caractérise la réunion publique par ces termes « ...sans se limiter à des hôtes invités » semble bien faire de la réunion privée une réception à la maison, au domicile.

(3) Henry NEZARD, *Eléments de droit public*, 5^{me} éd. 1931, p. 52.

(4) DUPRIEZ, *Thèse de Bruxelles* 1887, p. 154.

la vie privée n'intéresse pas normalement l'ordre public (1).

Ce critérium du local et du domicile proposé par MM. ODILON-BARROT, MARIE et DUFAYRE, en 1869, est nettement insuffisant. M. Louis GERVAIS reconnaît, en 1913, que « la nature du lieu où se tient la réunion ne donne aucune indication sur le caractère privé ou public de celle-ci ». Une réunion privée peut très bien être tenue dans un local ordinairement public, théâtre,

(1) Les réunions privées, tenues dans la maison, participent à l'inviolabilité du domicile en ceci d'abord que l'autorité de police est incompétente pour réglementer la vie à l'intérieur de la demeure... en ceci encore que la tenue d'une assemblée privée ne peut autoriser les officiers de police à forcer le seuil d'un particulier. On commet donc une erreur quand on écrit (DUPRIEZ, thèse Bruxelles 1887) que « réglementation des réunions privées serait permettre la violation du domicile, dès que certains indices permettraient aux autorités de police de supposer une réunion à l'intérieur ». Le procureur de la République ne peut en effet violer le domicile qu'en cas de flagrant délit et seulement si le fait constitutif entraîne une peine criminelle (art. 32 du Code d'instruction criminelle). Une infraction quelconque ne peut autoriser le procureur (ou l'officier de police qu'il délègue) à forcer la porte de la maison. Les mesures réglementant les réunions privées devraient donc prévoir des peines criminelles ou contenir dérogation expresse au droit commun pour faire échec à cette inviolabilité.

Au contraire, les réunions publiques peuvent être réglementées à l'intérieur du domicile, et l'officier de police peut y assister. Il entrera avec le public sans commettre aucune violation du seuil privé.

Mais il ne faut pas aller plus loin. L'officier de police ne peut forcer la porte d'une demeure sous prétexte qu'elle abrite une réunion publique. Il ne lui appartient pas de préjuger le caractère de publicité. Il ne peut entrer sous prétexte de constater un flagrant délit, car les peines prévues par la loi de 1881 ne sont que des peines de simple police. Une assemblée, présentée comme privée et dont la porte est refusée à l'officier de police, participera donc à l'inviolabilité du domicile, même si en fait elle est publique.

C'est pourquoi un arrêt de la Cour de Cassation du 12 juin 1877 (Coulet, Sirey 1877-1-289) nous semble appeler toute réserve. Il décide que « les officiers de police judiciaire ont le droit de pénétrer dans le local où une réunion est tenue, à l'effet d'en constater la légalité et notamment à l'effet de s'assurer qu'une réunion qu'on qualifie de privée a bien le caractère qu'on lui attribue... que s'il en était autrement, on échapperait à toutes les précautions prises par la loi ».

La théorie juridique qui se dégage de cet arrêt ne serait admissible que si la législation des réunions apportait une exception au droit commun du domicile. L'esprit contraire a précisément inspiré nos lois de 1868-1881.

La police possède, en Angleterre un droit de surveillance sur les meetings, même tenus dans des lieux privés. Frank SHACKLETON écrivait en 1934 (*The procedure and the law relating to meetings*) : « Si les

cabaret ou autre. Ce local cesse alors d'être public » (1).

Ce critérium du local et du domicile pour distinguer la réunion privée et la réunion publique, doit donc être écarté (2).

« réunions sont tenues dans les lieux privés, la police ne peut entrer « sans la permission du maître des lieux... Ils ne peuvent entrer que s'ils « ont de bonnes raisons de croire qu'une rupture de la paix du roi est « en train de se commettre ou est sur le point d'être commise ». On pensait jusqu'en 1935 que les organisateurs pouvaient refuser l'entrée à qui bon leur semblait et ordonner à quiconque avait été admis, de se retirer. Or une décision récente du « King's Bench », le banc du Roi, dans l'affaire Thomas contre Sawking (1935) a modifié ce que l'on croyait être le droit.

Des chômeurs avaient organisé une réunion privée dans laquelle s'était introduit un brigadier de police. Sommé par le président de se retirer, le brigadier refuse. Appelé à trancher le différend, le Banc du Roi déclare que les agents de la police ont le droit d'entrer et de demeurer dans un lieu privé s'ils craignent qu'un crime ne soit commis ou que la paix ne soit troublée.

Il était déjà incontestable que les policiers pouvaient « en tant que simples citoyens » aider à chasser les perturbateurs, s'ils en étaient requis par le président, qu'ils pouvaient, en cas de rupture de la paix du Roi, intervenir et arrêter tous ceux qu'ils avaient de bonnes raisons pour juger responsables. Quant à ce qui est rupture de la paix, continue M. SHACKLETON, cela dépend des circonstances. La « Paix du Roi » est « la société dans son état normal, et tout ce qui tend à troubler la « paix et l'ordre d'un état civilisé en est une « rupture ». Dans sa forme « la plus grave, celle-ci comprendra une émeute, et, à un moindre « degré, une agitation, un trouble, une bagarre entre deux ou plusieurs « personnes. Le seul fait d'interrompre un orateur ne constitue pas à « lui seul une rupture de la paix » (SHACKLETON, « The procedure and the law relating to meetings ». London, chap. III).

De pareilles imprécisions auraient fait frémir notre législateur de 1881.

Nous pouvons conclure de cette brève enquête qu'en Angleterre, comme en France, depuis quelques années, la nécessité de l'ordre public domine la notion de liberté.

En Angleterre, comme en France, il n'y a pas de réunions inviolables.

(1) Louis GERVAIS, Thèse Paris 1913, p. 47.

Cependant, à la page suivante (p. 48), M. GERVAIS reconnaît que « la liberté des réunions publiques découle de l'inviolabilité du domicile ».

Il y a là contradiction évidente. Si le caractère privé est indépendant du local, si une réunion privée peut se tenir normalement en dehors du domicile, dans un lieu public, la liberté de telles réunions ne découle donc pas nécessairement de l'inviolabilité du domicile. L'inviolabilité de la maison peut venir renforcer celle de la réunion privée, mais elle n'en explique pas la cause ou le principe.

(2) Le critérium de la publicité ne peut être cherché dans la nature du local : souvent une réunion privée, même des plus fermée, se passe dans un lieu habituellement public. Ex. une de l'Hôtel de Ville (Cass. du 23 janv. 1907. D. P. 1910-1-429). Voir DELOBEL, « Les spectacles publics et le droit municipal », thèse Paris 1927.

Mais il serait également faux de prétendre à l'inverse que le caractère du local reste sans influence sur la réunion.

Les lieux publics comme les églises, les cabarets, les salles de bals, ne peuvent jamais perdre entièrement leur caractère propre. Ils restent toujours des « lieux où il se fait de grands rassemblements d'homme », soumis à la surveillance de l'autorité de police, en vertu de l'article 97 de la loi municipale.

Une église de par son affectation spéciale, ne peut jamais devenir lieu privé, et même jamais abriter une réunion privée.

Un cabaret, une salle de bal ou de spectacle, peuvent recevoir des réunions privées, mais ne deviennent jamais entièrement lieux privés.

Aussi croyons-nous devoir émettre quelques doutes sur des affirmations comme celle de M. DUPRIEZ (1) : « Loin d'admettre l'influence du local sur la réunion, nous croyons que la nature de la réunion fixe seule le caractère du lieu où elle se tient. Les lieux ordinairement publics comme les cabarets, les théâtres, les salles de danse, cessent d'être publics du moment où il s'y trouve une réunion privée. ». La Cour de Cassation Belge (2) avait cependant admis que le cabaret possédait un caractère indivisible de publicité, qu'il restait public, quoique fit le cabaretier pour lui rendre un caractère privé. Notre auteur s'élève contre cette décision. « C'est au contraire le caractère de la réunion qui fixera le caractère du local. Une réunion privée

(1) DUPRIEZ, thèse Bruxelles 1887, p. 112 et s.

(2) Cass. Belgique du 17 mai 1869.

« peut se tenir dans un lieu ordinairement public. Elle
 « transforme le cabaret en un lieu privé, et la police
 « n'a plus le droit d'y entrer. La Cour de Cassation
 « invoque ce fait que la loi (1) classe les cabarets par-
 « mi les lieux publics sans restriction. On pourrait ré-
 « pondre que suivant la loi le cabaret n'est un lieu pu-
 « blic que lorsqu'il s'y fait de grands rassemblements
 « d'hommes ».

La jurisprudence française a depuis longtemps infirmé les affirmations de M. DUPRIEZ.

Un cabaret ne peut perdre son caractère public par la location qui en est faite à un particulier pour une réunion privée (2).

La Cour de Cassation décide, le 30 avril 1846, arrêt POIRSON (3), que « le local de POIRSON est présumé lieu
 « public dans toutes ses parties, qu'une location par-
 « tielle est momentanée à un particulier n'a pu effacer
 « le caractère de publicité imprimé au local par la pro-
 « fession du cabaretier. Quoique l'entrée du bal ne dut
 « appartenir qu'aux individus faisant partie d'une so-
 « ciété privée, cette affectation spéciale et transitoire
 « n'effaçait pas le caractère général et permanent de
 « publicité du local » (4). Pour qu'un lieu public devînt momentanément lieu privé, il faudrait une autorisation spéciale de l'autorité de police (5).

(1) La loi du 19-22 juillet 1791, art. 9, disposait :

« A l'égard des lieux où tout le monde est admis indistinctement,
 « tels que les cafés, cabarets, boutiques et autres, les officiers de po-
 « lice pourront toujours y entrer, soit pour prendre connaissance des
 « désordres et contraventions, soit pour vérifier les poids et mesures.
 « Ils peuvent y entrer même de nuit et si la porte est fermée ».

(2) Cass. 2 mai 1835. Jour. du Pal., 2 mai 1835.

(3) Cass. 30 avril 1846. S. 1848-1-255.

(4) Même sens Cass. 1^{er} juin 1876. Bull. Crim. N. 130.

20 fév. 1880. Bull. Crim. N. 45.

28 mai 1880. S. 1881-1-484.

9 nov. 1893. S. 1896-1-157.

(5) Cass. arrêt Duhart, 2 fév. 1861. S. 1862-1-218.

Il ne suffit donc pas que le tenancier d'un café ou d'une salle publique ferme sa porte, mette les volets, pour que sa maison devienne privée ou inviolable.

Des proches parents ne peuvent être reçus dans un cabaret après l'heure réglementaire de fermeture, même pour un repas de famille (1).

Le caractère public déborde même sur les appartements privés du tenancier. « Il s'étend non seulement à la salle elle-même, mais encore à toutes ses dépenses et même à celles qui peuvent être spécialement affectées à l'habitation » (2).

Seule une salle complètement indépendante et louée régulièrement, c'est-à-dire au mois ou à l'année, pourrait s'échapper à cette contagion du caractère public (3).

Pour noter le point précis où s'équilibrent ces influences réciproques, il faut se garder d'aller plus loin et d'exagérer l'influence du local, sur la réunion. Un lieu public ne projette pas nécessairement son caractère public sur la réunion qu'il abrite. Une assemblée peut rester privée, bien que tenue dans une salle de café (4).

Une conférence ne perd pas son caractère privé pour être tenue dans une salle de bal ou de spectacle. Mais il reste que nous sommes alors en face de cette situation complexe : une réunion privée tenue dans un lieu

(1) Cass. arrêt Petitot, 19 juin 1868. S. 1869-1-284.

(2) Cass. arrêt Turnot, 13 déc. 1889. S. 1890-1-187.

(3) Cass. arrêt Chazalet, 10 nov. 1899. S. 1902-1-207.

Même sens Cass. 27 août 1875. Bull. Crim. N. 283.

1^{er} août 1884. Bull. Crim. N. 257.

13 déc. 1889. S. 1890-1-186.

5 mai 1882. S. 1883-1-44.

10 nov. 1899. S. 1902-1-207.

(4) Trib. Civ. Rennes, 10 mars 1905. D. P. 1905-5-8.

public, une assemblée inviolable dans un local soumis à des servitudes et à une surveillance particulière.

L'affaire BENJAMIN, dont les enseignements sont multiples, peut nous intruire encore à ce sujet.

Les conférences de René BENJAMIN devaient avoir lieu dans un cinéma, le cinéma PARC, loué pour la circonstance par l'organisateur, le Syndicat d'Initiative. Le maire de Nevers aperçoit le point sensible. Son second arrêté vise à démontrer que la deuxième conférence de BENJAMIN sera en fait publique. Dans cet arrêté deux premiers considérants notent la réclame par voie de presse, les invitations sollicitées qui ne pourront faire l'objet d'un contrôle sérieux. Le troisième considérant porte plus loin: « Considérant d'autre part que le Syndicat d'Initiative ne nous paraît pas donner preuve d'accupation par propriété ou location régulière dans l'immeuble public, dans lequel doit avoir lieu la conférence »
« arrête : la conférence est interdite ».

Le maire veut exprimer que l'organisateur n'est pas locataire régulier, au mois ou à l'année, que la conférence va être tenue dans un lieu public, « où il se fait de grands rassemblements d'hommes » et que si le local ne rend pas publique la réunion, il crée sur elle une présomption de publicité.

Le considérant tend aussi à couvrir la responsabilité du maire, à écarter la sanction de l'excès de pouvoir. Si, la veille, le cinéma PARC avait été loué pour un bal public, le maire pouvait intervenir et interdire le bal pour une menace, même lointaine, de trouble. Le lendemain le cinéma abrite une conférence, les pouvoirs du maire en sont restreints. Mais le local reste lieu public, spé-

cialement nommé par l'article 97 de la loi municipale. L'autorité du maire y est encore quasi-souveraine.

Le Conseil d'Etat n'a pas répondu à ce considérant. Il a regardé la seconde conférence de René BENJAMIN comme publique et l'a fortement protégé par la loi du 30 juin 1881, sans faire aucune allusion au local. L'argumentation du maire est donc restée sans effet. Le caractère du lieu peut seulement entraîner certaines servitudes (heures de fermetures, précautions hygiéniques et de sécurité), justifier même une surveillance plus stricte, mais non pas rendre légitime un préjugé de publicité ou une interdiction en l'absence de motifs impérieux tirés de l'ordre public (1).

Cette longue digression sur l'influence des lieux et locaux sur les réunions, nous a conduit à rejeter le critérium proposé par Odilon BARROT, en 1869. A la suite de ce même rejet par la Cour de Cassation, les juges et les auteurs distinguèrent alors des présomptions et des preuves de publicité.

Les présomptions furent déduites du lieu où se tient la réunion, du nombre des assistants, des matières traitées, du caractère de conférence ou de discussion. « Lorsqu'une réunion, soit-disant privée, se tient ailleurs que dans la demeure, par exemple dans un magasin, dans un chai, dans une écurie, à plus forte raison quand elle se tient dans un lieu public, tel qu'un

(1) Les tribunaux semblent jadis distinguer entre les réunions privées quant à l'étendue des pouvoirs de police. Ils séparent celles qui sont tenues dans des lieux publics et celles qui s'abritent dans des maisons particulières. Ainsi la Cour de Cass. (Crim. 21 juin 1855) décide « que le pouvoir dont l'autorité municipale est investie par la loi des 16-24 août 1790 ne lui attribue exclusivement que la police des lieux » et réunions publics et ne lui donne pas légalement le droit de l'étendre aux réunions purement privées qui peuvent avoir lieu dans des maisons particulières ».

« café ou un théâtre, lorsqu'elle comprend un nombre
« très considérable d'assistants, 800, 1.500, 2.000 per-
« sonnes, lorsqu'elle a été annoncée à l'avance par les
« journaux..., il y a là autant de *présomptions graves*
« que la réunion est véritablement une réunion publi-
« que déguisée » (1).

Les *preuves* de la publicité furent alors dégagées de l'invitation et de son contrôle à la porte. Le critérium décisif serait le mécanisme de l'invitation envoyée, acceptée et contrôlée.

La Cour de Cassation précise les caractères qu'elle doit remplir : elle doit être nominative, individuelle, émanée de la volonté arbitraire de l'organisateur, sérieuse et non signée en blanc, ni distribuée par des tiers ou des camelots dans la rue, ni retirée par le premier venu au bureau d'un journal. La liste des invités ne peut être copiée sur une liste électorale (2).

La doctrine présente ce critérium de l'invitation comme certain : « La preuve du caractère privé d'une
« réunion est l'invitation. L'accord essentiel se ré-
« duit à un seul point : l'organisateur invite telle per-
« sonne individuellement. Cette personne accepte l'in-
« vitation. La réunion privée est celle à laquelle peu-
« vent prendre part les seules personnes munies d'une
« invitation individuelle émanant de la volonté arbi-
« traire de l'organisateur. *Toutes les conditions essen-*
« *tielles* de la réunion privée son ténoncées dans cette
« définition » (3).

(1) DUBOIS, « Commentaire de la loi du 1 juin 1868 », Paris 1869.

(2) Cass. Crim. Dubouché, 4 juin 1869. S. 1869-1-281.
Lacy-Guillon et Ribot, 7 janv. 1869. S. 1869-1-281.
De Saubert-Larcy, 9 janv. 1869. S. 1869-1-113.

(3) DUPRIEZ, Thèse Bruxelles 1887.

A partir de 1865, la notion de réunion privée tend donc à s'étendre. Elle dépasse les limites de la vie intime et courante et les essais de la jurisprudence entre 1865 et 1869, avec les constructions doctrinales pour élaborer de nouveaux critères, nous révèlent une période de transition, de malaise, où la vieille notion vient de se gonfler d'un contenu nouveau et politique. On croit découvrir une définition plus compréhensive par l'idée d'invitation, par le procédé mécanique, comme si le mode matériel de groupement pouvait valoir en lui-même et servir de preuve.

Il est facile de ruiner le critère de l'invitation, pris dans un sens absolu, et de montrer que la seule définition doit se tirer des liens personnels qui unissent les assistants à l'organisateur.

Les arrêts exigent une invitation personnelle et individuelle. Mais ils sont bientôt obligés de reconnaître qu'un appel collectif peut valoir, si l'organisateur entretient des *relations personnelles et privées* avec chaque invité du groupe.

Les arrêts exigent une invitation émanée de l'organisateur, de sa volonté arbitraire. Mais bientôt d'autres arrêts reconnaissent que l'organisateur peut charger un tiers, un ami, de remplir les cartes signées en blanc, parce que la chose est courante dans les réceptions officielles et mondaines. Ils avouent que seul peut être retenu le *lien* qu'établit la vie privée entre les personnes.

Les arrêts avaient décidé que les invitations ne peuvent être copiées sur une liste électorale. Mais la Cour de Rennes vint, à juste titre, décider en sens contraire,

le 16 décembre 1874 (1). Le Normand a pu convoquer 1.200 électeurs dans une réunion privée avec des invitations copiées sur la liste électorale. Il pouvait avoir des rapports de vie courante et privée avec chacun de ses hôtes. « Vainement on objecte pour en déduire la « publicité de la réunion que l'organisateur ne pouvait « connaître personnellement 1.200 électeurs..... Le Normand a pu convoquer uniquement soit des électeurs qu'il *connaît personnellement*, soit au moins des *amis politiques* ».

Le procédé de convocation n'est donc qu'un geste vide. Il a besoin d'une base, d'une cause qui le soutienne et le justifie. Il ne vaut que comme signe de relations antérieures ou de certains rapports instantanés possibles mais privés. Pour décider du caractère de publicité d'une réunion, le juge a besoin de se créer à lui-même une représentation des rapports sociaux qui peuvent être, à un moment donné, ceux de la vie privée. Le procédé matériel de l'invitation, même envoyée personnellement et acceptée, ne peut être qu'une traduction. D'ailleurs la Cour de Cassation prend toujours un point de comparaison : « Les habitudes et la vie ordinaire des « organisateurs ». Le rapport de l'organisateur à ses invités doit être celui du maître de maison à ses hôtes. « Le plus sûr indice de publicité est l'absence d'un *lien* suffisant entre l'organisateur et ses hôtes momentanés » (2).

L'invitation individuelle ne suffit pas pour donner à une réunion le caractère privé.... Il faut encore tenir

(1) D. P. 1875-1-236.

(2) Cass. 7 janv. 1869. S. 1869-1-281.

compte d'un autre élément, à savoir le maintien par l'organisateur *des conditions par lesquelles se définit l'usage ordinaire du domicile privé* (1). C'est aux tribunaux qu'il appartient d'apprécier si ces conditions ont été respectées ou transgressées » (2) et (3).

Puisque le critérium de l'invitation se révèle insuffisant, quels liens, quels rapports de vie privée devront être retenus ?

La réunion privée est sortie vers 1869 des limites de la vie intime. L'arrêt de la Cour de Rennes, « Le Normand », 1874, marque bien cette extension nouvelle. Il élargit déjà la conception traditionnelle. Il assimile aux rapports de famille, d'affaires, de mondanité, ceux de *l'amitié politique*. « Le Normand » a tenu une réunion privée, il a convoqué des « amis politiques ». Par là s'ouvrent des horizons nouveaux.

(1) Cf. arrêt Cour d'Agen, 19 mars 1819. D. P. 69-1-391.

(2) Rép. Becquet, 1907. Mot « Réunion », p. 6.

(3) « Il n'y a réunion privée et inviolabilité du domicile que... s'il « ne s'y produit aucun des actes qui constituent l'activité et le but des « groupements publics, sinon il manque entre les organisateurs de la « réunion et ceux qui la composent le lien préexistant de nature à « empêcher que la réunion soit accessible au public » (Cass. 27 fév. 1886. S. 88-1-95 ; Cass. 19 mars 1898. S. 98-1-543). On conçoit surtout qu'il soit possible de qualifier de publiques et de traiter comme telles les réunions auxquelles le caractère privé ne peut convenir malgré les apparences extérieures, étant donné la *qualité* en laquelle les individus y assistent (FOURNIER-PONCELET, thèse, p. 67).

SECTION II

Aspects Modernes

Le phénomène de l'association est venu transformer le caractère des réunions privées comme celui des réunions publiques. Les liens de l'association étaient déjà considérés comme établissant des relations de vie intime ou d'affaires entre les membres affiliés et justifiant le caractère privé de leurs réunions (1). Mais les espèces soumises aux juges ne révélaient que des associations restreintes.

Le caractère des groupements s'est transformé au début du XX^{me} siècle. A côté des sociétés et cercles étroits, sont apparues les vastes associations littéraires, touristiques, sportives, politiques. Les rapports qu'entretiennent entre eux les sociétaires de ces larges organisations vont-ils suffire à donner à leurs réunions intérieures un caractère privé ? Des personnes qui s'ignorent absolument s'agrègent aujourd'hui par le lien d'une cotisation, d'une revue mensuelle, d'une carte ou d'un insigne. Des clubs (au sens moderne) groupent des milliers d'adhérents. Avec le sport collectif sont nées de vastes fédérations qui prennent souvent la

(1) Cass. 28 janv. 1881. D. P. 1881-1-329.
1^{er} avril 1882. S. P. 1882-1-325.

forme de sociétés par actions. Pour devenir sociétaire d'un club de golf ou de tennis — il vaudrait peut-être mieux dire associé — il suffit souvent d'une vague présentation et de l'achat de quelques parts financières. Dans les réunions de telles associations, le lien de l'invité à l'organisateur devient quelque chose de bien spécial, un rapport pécuniaire avec une personne morale, une société anonyme. Dans les grands partis politiques, ce lien se traduit souvent par la possession d'une carte distribuée au hasard et sans choix.

Jusqu'à l'heure actuelle, le Conseil d'Etat n'a jamais abordé la difficulté de distinction, il n'a jamais développé de considérants sur les caractères de publicité d'une réunion.

Dans son arrêt BENJAMIN du 19 mai 1933, il considère comme publique la seconde conférence de René BENJAMIN, mais sans motiver son appréciation. Il semble confirmer les conclusions de M. MICHEL, commissaire du gouvernement, qui vient de résumer devant lui la jurisprudence de la Cour de Cassation, mais sans que nul considérant permette de l'affirmer.

Dans son arrêt BUCARD, du 23 décembre 1936, il n'examine pas en fait si les réunions du « Francisme » devaient avoir un caractère privé. Il reconnaît que le préfet du Bas-Rhin a pu légitimement interdire toute sorte d'assemblée.

Dans son arrêt BIDAJOUX, du 5 février 1937, il n'examine pas si le « banquet médical » de Lyon était un banquet privé. Il se contente d'observer que les menaces de troubles étaient insuffisamment graves pour motiver l'interdiction, même d'une réunion publique.

Seule la jurisprudence de la Cour de Cassation nous reste, pour essayer de dégager une distinction. La Cour Suprême n'a pas eu en effet à se prononcer à ce sujet pour la seule application des lois du 6 juin 1868 et du 30 juin 1881. Jugeant d'un point de vue pénal, elle a dû chercher des critères de publicité en se plaçant sur un terrain civil et fiscal. La question s'est posée sous les mêmes termes dans trois domaines différents : d'abord à propos du droit des pauvres, le plus ancien des droits sur les réunions, qui ne peut être perçu que sur les réunions publiques ; puis à propos des droits des auteurs vivants — une œuvre qui n'est pas tombée dans le domaine public ne pouvant être jouée sans la permission de l'auteur que dans des réunions privées (1) ; enfin l'article 13 de la loi du 30 décembre 1916 a créé une taxe sur les spectacles, attractions, divertissements, qui ne peut atteindre que des séances publiques (2).

A l'occasion de ces règles de droit civil et pénal, la Cour de Cassation a déjà élevé tout un monument jurisprudentiel. Dès les premières contestations, la Cour affirma que la publicité des réunions doit s'apprécier en cette matière d'après les mêmes méthodes que pour l'application des lois de droit public sur les réunions proprement dites. Elle cassa un arrêt de la Cour d'Orléans, de 1854, décidant en sens contraire (3), et depuis lors elle a toujours affirmé que la publicité doit s'apprécier suivant la même distinction (4).

(1) Art. 428 du Code pénal. — Loi 13-19 janv. 1791.

(2) En vain M. BECHET dans sa thèse « Les impôts sur les spectacles » (Paris 1928, p. 50-61) a-t-il essayé de démontrer que ces impôts s'appliquaient aussi bien aux réunions privées que publiques et que le mot « public » inséré dans la loi doit y être pris substantivement, comme synonyme d'assistance.

(3) Cass. 16 déc. 1854. Henrichs. D. P. 1855-1-44.

(4) Cass. 22 janv. 1869. Landureau. D. P. 1869-1-383.

Sans vouloir établir aucune assimilation ou tirer aucune déduction, un bref résumé de ce long et difficile travail jurisprudentiel peut être utile au titre de comparaison (1).

Les réunions assujetties aux impôts (tout comme les réunions soumises aux autorités de police) sont organisées tantôt par un ou plusieurs individus, tantôt par une société ou association. Ces associations (comme nos partis politiques) peuvent comprendre plusieurs catégories d'adhérents, plus ou moins strictement réunis à la direction centrale, les uns permanents, les autres temporaires, les uns connus personnellement, les autres présentés par intermédiaires ou même anonymes. L'un des premiers critères d'une portée générale auquel le juge a recours est celui du *nombre illimité* des adhérents (2). Quand une association est prête à accueillir n'importe qui dans son sein, sans limite, la réunion des sociétaires, malgré le lien d'affiliation, est une réunion publique. C'est le critérium imposé aux associations musicales (3). Ce critérium du nombre illimité appliqué aux réunions intérieures des associations politiques nous conduirait au résultat suivant : les partis qui recrutent des adhérents en nombre illimité, sans condition de présentation ou de parrainage, tiennent des réunions publiques lorsqu'ils réunissent leurs affiliés.

Après ce premier critérium très strict, le second qui fut dégagé par la Cour de Cassation fut très libéral.

(1) Voir à ce sujet P. A. CHEVRIER, étude « du caractère distinctif des réunions publiques et privées ». *Revue Critique de Législation et de Jurisprudence*, année 1929, p. 597.

(2) CHEVRIER, *op. cit.* p. 605.

(3) Cass. Crim. 16 déc. 1854. S. 1855-1-77.

C'est celui de l'*invitation personnelle* (1). Appliqué aux bals privés, il se réfère à l'acceptation arbitraire de l'organisateur, il ne réserve qu'un contrôle instantané sur la personne qui se présente.

Enfin le troisième critérium fut celui du *lien associationnel*. Serait privée la réunion réservée aux seuls sociétaires de l'association. Ce critérium fut appliqué aux concerts soumis aux droits d'auteurs. Il est l'intermédiaire entre les deux premiers.

Quand il s'agit des réunions d'une association, la Cour de Cassation a donc deux des critères précédents à sa disposition, le premier et le troisième, l'un strict l'autre large, le premier réservé aux sociétés musicales qui, lorsqu'elles donnent des concerts, multiplient les sociétaires indéfiniment pour augmenter le nombre des auditeurs, le second réservé à toutes autres associations.

En règle générale, le lien associationnel suffit donc pour motiver les invitations personnelles et donner un caractère privé aux réunions.

Mais la Cour de Cassation, devant l'extension de plus en plus considérable prise par les associations, a dû préciser sa jurisprudence. Le lien associationnel devenant lache ou ténu, lui a paru insuffisant pour donner à la réunion des sociétaires un caractère privé.

« Au lieu de décider simplement, comme en 1880, que
« les séances réservées aux seuls sociétaires sont pri-
« vées, la Chambre Civile, par un arrêt du 7 décembre
« 1927 (2) exige en outre que ces sociétaires soient des

(1) Crim. 22 janv. 1869. S. 70-1-44.

3 mars 1873. S. 73-1-152.

6 déc. 1909. D. P. 1910-1-496.

(2) S. 1928-1-85.

« *membres permanents*. Les membres temporaires et « les invités enlèvent par leur présence le caractère privé à une réunion, à moins qu'ils n'aient avec la société ou ses membres un *lien étroit* » (1). Les membres qui ne sont pas des affiliés sérieux, personnellement admis et connus, constituent « un certain public » (2). Le tribunal de la Seine, pour désigner ces affiliés, rattachés par un lien anonyme et vague, a employé le terme de « public spécial », « public restreint » (3). Il a voulu désigner par là les affiliés qui sont admis dans l'association en dehors de toute considération de personne. « L'idée du « lien étroit » suppose que la considération de personne prédomine, est antérieure à la réunion ; au contraire, dans le « public spécial », la considération de la personne est au second plan, le recrutement est plus large. Aussi, tout en admettant que le recrutement des réunions empêche d'admettre n'importe qui et se trouve limité par la force des choses, mais en notant aussi qu'il n'est pas fondé uniquement sur la considération de la personne, la Cour de Cassation voit, dans les réunions ainsi recrutées, un public, « un certain public », « un public spécial » (4).

(1) Civ. 7 fév. 1927. D. H. 23-1. — CHEVRIER, op. cit. p. 611.

(2) Crim. 8 mars 1928. D. P. 29-1-37.

(3) 5 juin 1928. D. H. 1928-442.

(4) CHEVRIER, op. cit. p. 614.

Voir pour droits d'auteurs :

Cass. 23 janv. 1907. Gaz. Pal. 1907-1-473.

4 avril 1922. Gaz. Pal. 1922-1-763.

Voir en matière fiscale :

Cass. 3 août 1925. Gaz. Pal. 1925-2-640.

7 déc. 1927. Gaz. Pal. 1928-1-57.

18 mai 1928. Gaz. Pal. 1928-2-100.

8 mars 1928. Gaz. Pal. 1928-1-700.

4 janv. 1929. Gaz. Pal. 1929-1-230.

31 juil. 1931. Gaz. Pal. 1931-2-536.

14 mars 1931. Gaz. Pal. 1931-1-642.

8 janv. 1931. Gaz. Pal. 1931-1-245.

8 janv. 1932. Gaz. Pal. 1932-1-297.

Dans l'analyse de la jurisprudence à laquelle nous nous sommes livrés, si on ne trouve pas un critérium net, on trouve cependant les éléments de toute une construction juridique.

Comme le juge fiscal distingue à l'intérieur d'une société entre les membres affiliés, de même le juge administratif ou le juge de la contravention de police doivent distinguer entre les membres d'une association pour décider si leur rencontre donne à une réunion le caractère public ou privé.

Seuls certains affiliés constituent le corps agissant de la société, forment son être moral. Seuls ils perdent le caractère anonyme, le propre d'une unité perdue dans la foule. Si l'affiliation n'est qu'une condition qui permette de participer aux réunions, le sociétaire n'a pas sa place dans le corps hiérarchiquement organisé. Il faut alors conclure sans hésiter qu'il y a public. « Les affiliés qui donnent par leur seule présence le caractère « privé aux réunions d'une association, sont ceux qui « composent véritablement l'association, comme élément délibérant ou actif, suivant le rôle dévolu à chacun » (1). Les autres, qui entrent sans dévoiler leur « personnalité, même s'ils ont à présenter une carte d'affilié, ne peuvent être comptés que pour un public. Les organisateurs de la réunion n'ont pas voulu tenir compte de leur individualité qui les laissait complètement indifférents. Dans un grand parti politique, tous les adhérents ne sont pas unis au centre directeur par

(1) Il faut s'inscrire en faux contre les expressions comme celle du Répertoire Becquet de 1907 (V^o Séparation des églises et de l'Etat, p. 265) : « Toute réunion à laquelle tout le monde ne peut pas entrer n'est plus une réunion publique ».

les mêmes liens. Il y a les ardents, les fidèles, ceux qui constituent, à côté du centre même, des organismes actifs, des cellules, des sections, des cadres. Ceux-là sont recrutés, après examen de leur personnalité, par des procédés assez stricts de présentation et de parrainage, souvent après enquête. Ceux-là sont les affiliés permanents, les véritables sociétaires. La réunion de ces éléments mérite bien le titre de réunion privée.

A côté de ces éléments fixes, personnellement connus, les associations et les partis renferment toute une foule anonyme ou de passage, sympathisants, qui s'inscrivent parfois sur les registres ouverts à la sortie des meetings. Ceux-là, dans les réunions, ne peuvent évidemment constituer qu'un public.

« Dès qu'il y a véritablement société, association, « *corps organisé*, que l'adhérent remplit dans ce cadre « une mission, il n'y a plus de public, à plus forte raison quand des conditions rigoureuses sont imposées « à l'entrée du futur sociétaire pour l'obliger à dévoiler sa personnalité, tels que le parrainage » (1).

« Il y a réunion privée dans le cas où la personnalité « individuelle des membres composant la réunion est « prise en considération. L'invitation véritable comporte une démarche personnelle effectuée par l'organisateur envers chacun de ceux qu'il entend convoquer » (2) et (3). Dans une réunion publique, c'est le public qui vient trouver l'organisateur. Le mouvement prédominant va donc de la foule à l'organisateur. Même avec des billets nominatifs, c'est bien alors la foule, le pu-

(1) CHEVRIER, op. cit. p. 621.

(2) Note de M. MESTRE, sous Cass. Benjamin 15 mai 1933. S. 34-31.

(3) CHEVRIER, op. cit. p. 622.

blic qui compose la réunion. « Au contraire, quand il y
« a véritablement invitation, le courant est en sens in-
« verse. C'est l'organisateur qui va à une personne spé-
« cialement choisie.... C'est cette circonstance, ce cou-
« rant que doit constater le tribunal (1) et (2).

Après avoir considéré l'extension considérable subies depuis un siècle par la notion de réunion privée, nous ne devons plus nous étonner de voir disparaître l'ancienne inviolabilité qui leur était attachée. La vie privée vise l'existence d'un petit groupe séparé de la foule, la famille et ses relations prochaines. Elle ne doit intéresser qu'exceptionnellement l'ordre public. Les réunions privées restent régies par le code civil et le code pénal, les principes de droit privé qui ont organisé, d'une façon rudimentaire, à l'intérieur du domicile, les pouvoirs du chef de maison. La vie publique ne peut

(1) Sans doute les actionnaires d'une société anonyme forment quand ils se réunissent une assemblée privée, quoique leur personnalité ne soit pas prise en considération. Mais il faut peut-être voir là une circonstance toute particulière au droit privé ou commercial. L'actionnaire est d'ailleurs individualisé par ses titres, par la responsabilité de leur possession. Il est un rouage essentiel de l'organisme social.

(2) La réunion publique est caractérisée d'une façon différente par la loi du 30 juin 1881 sur les réunions et la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, mais les principes de discernement restent les mêmes. Dans les deux cas l'invitation n'est qu'un signe matériel. Seule la relation entre l'organisateur à l'invité peut donner à une réunion son caractère privé. « Dans le système de la loi du 29 juillet 1881, *la convocation individuelle ne suffit pas* pour rendre une réunion privée, elle n'en est pas « le signe distinctif. Il convient, avant tout, de rechercher en matière « de presse, la nature des *rapports* qui existent entre les personnes « présentes. Des personnes sont-elles invitées à une réunion par lettres « individuelles sans avoir entre elles aucune *relation*, la réunion sera « publique, tandis que si des parents ou des amis se réunissent sans « invitation la réunion sera privée » (Joubrel, thèse Rennes 1934, p. 111).

Voir à ce sujet : LE POITEVIN, « Traité de la presse », T. I, 1902, N° 519.

La loi sur la presse exige des relations plus étroites que la loi du 30 juin 1881 pour faire d'une réunion une réunion privée. En dehors de cette différence, les principes restent les mêmes.

réaliser ses fins sans les procédures du droit public. Les situations qu'elle envisage font immédiatement appel à l'intérêt général. Or les réunions privées, au sens moderne, tendent de plus en plus à entrer dans ces situations et ces procédures. Il faudrait peut-être décider que, sous ces nouveaux aspects, elles intéressent normalement l'ordre public, non pas pour en faire des matières de police sans protection légale, mais pour les placer sous la garantie des lois de droit public et de la liberté des réunions.

Les administrateurs semblent déjà s'inspirer de cette solution. Ils interdisent régulièrement les réunions privées des partis politiques, comme les réunions publiques, pour une menace éventuelle de troubles. Les préfets et les maires s'en prennent aux simples banquets d'amitié corporative, comme aux meetings ouverts à la foule. Nous avons vu le préfet du Rhône interdire le « banquet médical » de Lyon, le 17 février 1936, et le préfet du Nord, celui des « professions libérales » à Lille, le 18 février. Le préfet du Bas-Rhin avait déjà, l'année précédente, par un arrêté en date du 30 novembre 1935, interdit toutes réunions publiques ou *privées* organisées par le « Francisme », et cela pour tout le département.

En 1930, René BENJAMIN se croit hors d'atteinte en organisant sa seconde conférence comme privée. Dans sa requête, il invoque une notion traditionnelle : l'inviolabilité de la réunion privée. Lorsque la Section des Croix de Feu de Limoges déclara son projet d'une assemblée intime pour le 16 novembre 1935, le préfet de la Haute-Vienne refusa à M. BETOULLE, maire de la vil-

le, un arrêté d'interdiction, disant que « la loi ne lui « permettait pas d'interdire une réunion privée » (1).

Le préfet nous présente, par là, l'ancienne conception, conforme à l'ancienne pratique administrative.

Mais, après l'issue tragique de cette concentration de Limoges, M. le Ministre de l'Intérieur lança des circulaires (2) précisant que le maire — ou à son défaut le préfet — pourrait interdire toute réunion publique ou *privée* susceptibles de provoquer des troubles ; et, quelques jours plus tard, le 30 novembre 1935, le préfet du Bas-Rhin interdisait toutes les réunions privées que pourrait organiser le parti « Franciste » dans son département.

Le juge administratif vint toutefois rappeler la saine orthodoxie juridique et ce principe essentiel que la vie privée ne doit pas normalement intéresser l'ordre public. Un recours ayant été formé par M. BUCART, chef du parti, le Conseil estima que les nécessités de l'ordre public justifiaient l'interdiction préfectorale. Mais il sut affirmer que les motifs d'ordre public doivent être plus impérieux pour autoriser l'interdiction d'une réunion privée que l'interdiction d'une réunion publique. Il considéra que le préfet « a pu étendre l'interdiction, *par suite des circonstances exceptionnelles* — tenant en « particulier à la situation du département frontière — « *même aux réunions privées* » (3).

Mais l'effet de ce premier considérant restrictif est aussitôt corrigé par un second qui sanctionne l'évolution que nous avons décrite. Le Conseil d'Etat semble alors

(1) Débats Sénat. J. Off. 1935, p. 915.

(2) Circulaire de M. PAGANON, 27 octobre 1935.

(3) Cass. « Bucard », 23 déc. 1936. *Gaz. Pal.* 1937-1-118.

retirer aux assemblées privées leur ancienne inviolabilité. Elles tendent à sortir des limites de la vie intime, elles tendent par là même à intéresser normalement l'ordre public. Le préfet a donc pu légitimement les interdire parce qu'il « pouvait craindre que certaines d'entre elles ne fussent en réalité que des réunions publiques », ou ne dégénérassent en réunions publiques ».

C'est marquer la parenté qui unit maintenant les unes et les autres, les faibles barrières qui les séparent. Ce n'est plus, comme jadis, les opposer, mais permettre aux autorités de police de les traiter en fait avec quelque différence, mais avec les mêmes méthodes.

L'arrêt BUCARD, du 23 décembre 1936, avec ce considérant un peu alarmant, traduit le malaise créé par une notion qui a débordé son sens primitif. Rapprochant dans la pratique administrative, des catégories jadis opposées, il marque qu'un dernier refuge de la liberté vient peut-être d'être forcé. Selon l'expression de M. MESTRE (1), il a sa place, à côté de l'arrêt BENJAMIN, au « dossier de la crise du libéralisme ».

(1) MESTRE, note sous Cass. Benjamin, 19 mai 1933. S. 1934-3-1.

DEUXIÈME PARTIE

**LE PROBLÈME DE SCIENCE
JURIDIQUE ET POLITIQUE**

**LE RÉGIME ACTUEL
DE LA LIBERTÉ DE RÉUNION**

INTRODUCTION

Nous vivons en France sous le régime des libertés définies. Les activités essentielles des citoyens sont nommées et garanties par des textes. Aucun pays plus que le nôtre n'a le respect du « principe à la base ».

Cependant nos libertés ne sont plus garanties par la Constitution.

Les Belges peuvent être certains que leur droit de réunion ne pourra plus être soumis au système de l'autorisation préalable ; l'article 19 de leur constitution de 1831 les rassurent. Les français ne vivent pas dans une telle sécurité, le législateur pouvant demain abolir la loi actuelle (1).

(1) Toutes les constitutions de l'Europe d'après-guerre contiennent une garantie pour la liberté de réunion. Seule toutefois la constitution allemande de Weimar, de 1919, donne cette certitude que la liberté garantie ne pourra pas être soumise à un régime d'autorisation. Art. 123 : « Tous les Allemands ont le droit, *sans déclaration, ni autorisation particulières*, de se réunir paisiblement et sans armes. Une loi du Reich pourra soumettre les réunions en plein air à la formalité d'une déclaration et en autoriser l'interdiction en cas de danger immédiat pour la sécurité publique ».

V. MIRKINE GRETZEVITCH, « Les Constitutions de l'Europe nouvelle », p. 78 :

Esthonie,	const. 15 juin 1920	art. 18,	MIRKINE, p. 165
Finlande,	» 17 juil. 1919	art. 10,	» p. 175
Grèce,	» 1927	art. 13,	» p. 193
Irlande,	» 1922	art. 9,	» p. 223
Lithuanie,	» 15 mai 1928	art. 17,	» p. 246
Pologne,	» 1921-1926	art. 108,	» p. 272
Roumanie,	» 1923	art. 5 et 28,	» p. 283
Tchécoslovaquie,	» 1918	art. 113,	» p. 347
Turquie,	» 30 avril 1924	art. 70 et 79,	
Yougoslavie,	» 1921	art. 14,	» p. 302

La déclaration des droits de 1789 qui, selon l'expression de M. HAURIOU, demeure « au frontispice de nos constitutions », ne semble plus avoir, à tout le moins, que la valeur d'un symbole. D'ailleurs les affirmations abstraites d'une liberté générale contenues dans des Déclarations ou des documents constitutionnels ne peuvent faire obstacle à l'exercice des pouvoirs de police. Ainsi, en 1848, la fameuse interdiction des banquets réformistes par le ministère GUIZOT était sans doute légale à une époque où aucune disposition législative n'avait encore organisé le droit de réunion, et bien que la déclaration des droits fut reproduite ou rappelée dans les Chartes Constitutionnelles (1).

Les affirmations constitutionnelles ne peuvent être réellement efficaces que si elles s'accompagnent d'une organisation constitutionnelle de la liberté proclamée, et ces formules perdent beaucoup de leur valeur chez nous où les tribunaux ne peuvent juger de l'inconstitutionnalité des lois. Notre constitution de 1875 n'a organisé aucun régime pour aucune des libertés individuelles, elle ne les a même pas garanties ou nommées.

Mais à défaut de dispositions constitutionnelles, nous avons mieux à l'heure actuelle que des affirmations générales. Les lois du 6 juin 1868 et 30 juin 1881 ont garanti une activité précise et limitée, elles ont nommé le droit de réunion, prononçant le mot devant lequel les

(1) De même la Cour de Cassation (Ch. Crim.) a pu juger le 13 décembre 1849 (S. 1849-1-513) (P. 1849-2-89) que l'article 8 de la Constitution du 4 novembre 1848 ainsi conçu : « Les citoyens ont le droit de « s'assembler paisiblement et sans armes... l'exercice de ce droit n'a « pour limite que les droits ou la liberté d'autrui et la sécurité publi- « que ne faisait pas obstacle en matière de réunion à l'exercice des « pouvoirs préventifs de police » (Note A. MESTRE S. Cass. Benjamin, 19 mai 1933).

déclarations et les constitutions s'étaient toujours dérobées.

La loi de 1881 ne se contente pas d'énoncer que les « réunions publiques sont libres », elles cantonnent les pouvoirs des administrateurs dans des limites légales. Ces limites sont étroites. A une époque où le recours de l'administré contre l'excès de pouvoir n'était pas fermement assuré, où le juge concevait encore l'arrêté de police comme le type de l'acte discrétionnaire (1) restreignant à l'excès le domaine de la légalité au profit de celui de l'opportunité, le législateur a voulu dresser des barrières infranchissables devant les activités policières. Il a pensé qu'en l'absence de ces limites et d'un contrôle judiciaire efficace et profond, il appartiendrait aux autorités de police de restreindre et même de supprimer l'exercice de la liberté sous prétexte d'ordre public.

Dans une démocratie, la liberté de parole, donc de réunion, ne peut pas appartenir aux seuls gouvernants, aux seuls élus, ou à la seule majorité. Sans doute, le dictateur moderne « parle sans cesse, multiplie les réunions, les manifestations. Il cherche l'adhésion des masses, parle pour vaincre des résistances qui ne s'expriment pas, mais qu'il devine. La dictature est devenue un dialogue avec un personnage muet. Mais ces formes frustes de l'adhésion ne saurait satisfaire

(1) « Jusqu'en 1905, à peu près, le Conseil d'Etat ne se reconnaissait pas le droit de contrôler l'existence réelle de la menace de désordre qui motive les mesures de police édictées par le maire (ou le préfet) et il invoquait à l'appui de sa solution la nature du pouvoir de police..., il le considérait en effet comme le type du pouvoir discrétionnaire et même il avait primitivement décidé qu'un règlement de police était, dans son ensemble, un acte discrétionnaire ». Thèse TEITGEN, Nancy 1934, p. 239, « La police municipale ».

« la démocratie » (1). Le législateur de 1881 a voulu que la minorité puisse parler, que ce muet puisse répondre. Il a compris que la « démocratie ne saurait se satisfaire d'une adhésion tacite, d'une acceptation silencieuse, d'une résignation ».

La dictature moderne ne se traduit plus par la suppression de la presse ou de la réunion publique, mais par leur direction, leur asservissement par la majorité ou leurs forces gouvernementales (2).

La démocratie ne peut s'accomoder d'un tel régime de liberté « à sens unique », car elle est tout entière basée sur l'épanouissement et la protection des libertés individuelles.

(1) Joseph BARTHÉLÉMY, « Valeur de la liberté » (Mélanges Paul Negulesco, Bucarest 1935, p. 8).

(2) La Constitution des Républiques Socialistes Soviétiques de 1918 était précédé d'une « Déclaration des droits du Peuple ouvrier et exploité » qui, dans son article 15, garantissait la liberté de réunion : « Dans le but de permettre aux travailleurs de libres réunions, la République des Soviets offre à la classe ouvrière et aux paysans miséreux des salles aménagées et prend à sa charge la fourniture du chauffage et de l'éclairage ». « Pour instruire la classe ouvrière et les paysans, des conférences et des séances théâtrales ont été organisées. Les salles bien que chauffées et éclairées, sont restées vides. Au contraire, devant l'entrée du « théâtre du peuple », à Pétrograd, qui comporte des spectacles de variétés, des opérettes, des balançoires et des « montagnes russes », la foule se presse. Les « bals pour la culture du prolétariat » foisonnent et ont un succès complet » (Pierre GINOU LHAC, Thèse Montpellier, 1920, p. 58). La constitution des Républiques Soviétiques promulguée le 31 janvier 1924 et révisée en 1925 et 1929, contient, depuis cette dernière date, des formules de garantie des libertés individuelles, mais les dispositions mêmes de la Constitution en opèrent la négation indirecte.

« L'article 5 de la Constitution décide que tout le matériel d'imprimerie est remis entre les mains de la classe ouvrière, ce qui revient à dire que la presse n'est qu'un monopole d'Etat ». La liberté de réunion est affirmée, mais (article 6) les salles de réunions et les moyens de se réunir sont en fait monopolisés par les gouvernements et mis à la disposition des seuls partisans du régime. « Sous couvert de donner aux travailleurs la vraie liberté de la presse, la vraie liberté de réunion, l'Etat monopolise tout ce qui peut constituer un moyen de propagande, comme sous prétexte de donner la vraie liberté d'association, l'Etat se met à la disposition des travailleurs pour les aider à se grouper (article 7) et ne tolère que des syndicats officiels ». (RADIQUET, « Développements constitutionnels de l'U.R.S.S. », thèse, Paris, 1915, p. 99).

L'idéal pour le régime démocratique consiste à « respecter la liberté humaine en arrêtant l'autorité civile « devant le respect des consciences et en ne demandant « pas compte aux hommes des raisons qui leur dictent « l'obéissance à la loi » (1). La garantie des libertés individuelles découle précisément de cette neutralité fondamentale des pouvoirs publics en matière de morale et de philosophie sociale.

Notre loi du 30 juin 1881 est toute inspirée de ces principes, elle marque, avec la loi du 28 mars 1907, le terme d'une évolution, pendant laquelle, dans la seconde moitié du XIX^me siècle, les réunions sont passées successivement du régime préventif le plus strict au régime répressif le plus doux (2).

Soumises, au début du second empire, à la nécessité de l'autorisation préalable — degré le plus sévère de la

(1) G. RIPERT, « La règle morale dans les obligations civiles » (3^me éd. Paris 1935, p. 9).

(2) Les réunions furent d'abord placées par la Constituante sous le régime préventif simple de la déclaration préalable (Loi 22 juillet 1791, article 14) : « Ceux qui voudront former des sociétés ou clubs « seront tenus, à peine de 200 livres d'amende, de faire préalablement « au greffe de la municipalité, la *déclaration* des lieux et jours de « leurs réunions ». La Constitution de 1791 qui garantissait, comme droit naturel et civil : « La liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes *en satisfaisant aux lois de police* » visait spécialement cette loi municipale du 22 juillet 1791. Donc les réunions des clubs — qui étaient alors les seules prévues — étaient soumises à la déclaration préalable, particularité qui a échappé à la majorité des auteurs. Avec la Constitution de l'an III (article 360 à 363), les réunions ne sont encore soumises qu'à un régime de « *prévention simple* », selon l'expression de M. BARTHÉLÉMY, c'est-à-dire de déclaration. La prévention prohibitive n'apparaît qu'avec la loi du 7 thermidor an V et ce fut, en fait, le système du code pénal de 1810. Il ne semble pas, comme on l'a prétendu, que la Constitution de l'an III supprima le droit de réunion. L'article 363 précisait que « les citoyens ne pourraient exercer leurs droits politiques que dans les assemblées primaires ou communales ». Il n'interdisait point par là toutes les réunions politiques, mais celles où les citoyens rédigeaient des adresses, des vœux, des pétitions, appelaient les fonctionnaires à la barre pour se justifier, bref exerçaient directement des fonctions politiques actives.

prévention prohibitive — par le décret du 25 mars 1852, elles ne subissent déjà plus avec la loi du 6 juin 1868 que la prévention simple. Une seule déclaration est exigée, formalité que tout citoyen doit remplir. Cependant le système impérial reste sévère, car l'administration peut refuser le récépissé de la déclaration, le préfet peut suspendre et, le ministre interdire la réunion projetée. Les déclarants ne font donc que demander en fait une autorisation.

Avec la loi du 30 juin 1881, au contraire, les réunions ne sont plus soumises qu'à la prévention simple, à la seule déclaration. L'administration ne peut plus refuser efficacement le récépissé ; aucune autorité ne peut, en aucun cas, même pour un péril imminent, suspendre ou interdire une réunion. Avec la loi BRIAND, du 28 mars 1907, le libéralisme s'accroît encore. La nécessité de la déclaration est supprimée, ne laissant subsister qu'un simple régime répressif. C'est incontestablement le régime le plus favorable à la liberté. Les citoyens peuvent user et même abuser, ils n'ont à craindre que la sanction judiciaire. La répression laisse agir l'individu sauf à le punir, elle exclut, dans notre cas, l'a priori des activités policières.

Sans doute, elle comporte bien des degrés de sévérité. Un régime répressif, rigoureux, comme celui imposé à la presse par les lois de septembre 1935, peut devenir fatal au droit réglementé. Si l'on écrase le délinquant sous des peines énormes pour des délits mal définis, la liberté reconnue devient bientôt illusoire (1).

(1) Les réunions dans les propriétés privées semblent en Angleterre soustraites aux pouvoirs préventifs des administrateurs (à l'exception du temps de guerre où des lois temporaires de police et de sûreté sont promulguées).

Or le régime répressif imposé à la liberté de réunion est des plus doux, il ne prévoit que des peines de simple police (seule la loi du 29 juillet 1881, sur la presse, prévoit des peines correctionnelles pour les délits de parole commis dans les assemblées publiques).

La liberté de réunion nous semble donc la plus expressément nommée et garantie de nos libertés publiques, sous le régime répressif le plus atténué. Depuis 1881, les réunions publiques sont libres. Le gouvernement et les administrateurs n'ont ni à les autoriser, ni à les ajourner, ni à les interdire, ni — depuis 1907 — à en être informés. Voilà la législation de Jules FERRY et d'Aristide BRIAND que rien n'a modifié.

Mais le régime répressif, qui reste le régime des réunions publiques, ne leur assure point une inviolabilité telle, par exemple, qu'avait voulu chez nous le législateur de 1881, car un régime répressif sévère avec incriminations vagues peut compromettre la liberté. La loi et la pratique jurisprudentielle visent moins à protéger les réunions pour elles-mêmes qu'à maintenir le bon ordre, même au prix du sacrifice de la liberté. Le critérium de l'assemblée illégale est moins dans l'intention innocente ou coupable des organisateurs et des assistants, que dans le hasard des faits, dans l'impression de danger que pourrait ressentir un homme raisonnable.

L'expression d'« assemblée illégale » est un « terme d'art » disent Stephen BLACKSTONE et DICEY, pour exprimer que les critères d'une paisible assemblée sont sujets à discussion. « C'est moins en effet le but « secret de la réunion et la pensée intime de ses organisateurs ou adhérents qui fournit éventuellement matière à incrimination et action répressive, que les résultats extérieurs et positifs, manifestes ou « très vraisemblables de cette réunion ». (FOURNIER-PONCELET, thèse, Aix, 1910, p. 82).

En Angleterre, une réunion qui est de nature à provoquer une contre-manifestation pourrait donc être considérée comme assemblée illégale. Sans doute, les juges ont décidé, en 1882, dans la célèbre affaire de l'armée du Salut et de la Skeleton Army, qu'un meeting ne devient pas illégal par le seul fait qu'une contre-manifestation est annoncée. Mais cette décision « Beaty contre Gillbanks » comporte peut-être, elle aussi, une portée et un sens négatifs. Elle laisse entendre que dans certaines circonstances une réunion paisible pourrait être considérée comme dangereuse et provocatrice, partant comme une assemblée illégale.

« La façon dont le meeting est tenu peut constituer de la part des « individus qui y prennent part, une menace contre la paix publique, « et par suite, inspirer aux citoyens paisibles une crainte raisonnable.... « Dans ce cas, le meeting sera illégal ». (BATUT, « Introduction à l'étu-

Mais ce régime libéral a-t-il pu résister à l'épreuve des faits. Ne s'est-il pas déjà révélé utopique et non viable ?

C'est l'important problème qui nous reste ici à examiner.

de du droit constitutionnel », p. 299). Les salutistes savaient que leur assemblée était analogue à celles qui avaient déjà amené des troubles et des bagarres, causé la terreur des habitants. Ils savaient fort bien que les membres de la Skeleton Army s'opposeraient à leur manifestation. Qui peut assurer qu'au principe de leur meeting n'était pas une idée de bravade, peut-être le désir de résister par la force ? Il n'est pas toujours vrai de dire que l'assistant ou l'instigateur d'une réunion qui peut déclencher des violences n'est pas plus l'auteur d'une provocation qu'un homme volé par un pick-pocket n'est provocateur du vol commis à ses dépens parce qu'il portait une montre. (FOURNIER-PONCELET, thèse, Aix, 1910).

La décision des juges dans l'affaire Beaty contre Gillbanks fut d'ailleurs critiquée en Angleterre. M. LAW nous résume ces griefs dans l'affaire O'Kelley contre Harvey, 1883 : « Tous les éléments, dit-il, étaient réunis pour constituer l'offense connue sous le nom d'assemblée illégale. La loi m'avait toujours semblé être que toute réunion de personnes qui se produisait sans raison, en telles quantités, de telles manières et dans telles circonstances, qui dussent provoquer une atteinte à la paix publique, était en elle-même illégale. Et quand on considère ce fait rapporté expressément au procès, que l'armée du Salut avait la ferme intention de parader dans les rues principales, de rassembler toute une foule pour s'en faire suivre, qu'elle avait tout lieu de s'attendre à une collision avec la Skeleton Army, et par conséquent devait envisager des bagarres, et qu'elle était résolue à se frayer un passage par les places et les rues, malgré toute opposition, comme il avait pu être fait en d'autres occasions, je confesse, dit M. LAW, avoir pensé que cela n'était point une trop mauvaise description d'une assemblée illégale ». (Cité par MOUSSER, thèse Nancy, 1934, p. 251. Une réunion devient illégale quand elle attaque trop ouvertement le régime établi : « Toutes personnes rassemblées pour semer la sédition ou faire mépriser la constitution constituent une réunion illégale. Toutes personnes rassemblées pour appuyer ce projet constituent aussi une réunion illégale »). (SHACKLETON, « The procedure and the law relating to meetings », 1934, p. 8).

Ces controverses et ces hésitations nous montrent combien les Anglais sont loin de connaître une inviolabilité des réunions publiques. Un meeting ne peut être interdit, du moins dans un lieu privé, mais il suffit de quelques circonstances fortuites, d'une atmosphère de trouble, de crainte, inspirées à l'entourage, pour que l'assemblée puisse être taxée de réunion illégale, pour motiver une action judiciaire contre son auteur, justifier, le cas échéant, la dispersion immédiate de l'assemblée par un magistrat, ou même par un simple citoyen agissant en vertu de la « Common Law ».

CHAPITRE I

LES REUNIONS ET LES POUVOIRS DE POLICE

SECTION I

Conceptions doctrinales et pratiques administratives
jusqu'à l'arrêt du C. E. " Benjamin "
du 19 Mai 1933

Les réunions ne peuvent échapper absolument aux pouvoirs des autorités administratives. Quoiqu'en ait pensé le législateur de 1881, l'adoption d'un système répressif ne peut dispenser le pouvoir exécutif de sa mission essentielle du maintien de l'ordre. L'administrateur doit reprendre par un autre endroit des pouvoirs de prévention. Il les reprend par le détour de la notion de *police*.

Le phénomène de la réunion se prête mal à l'organisation d'un solide régime répressif et à un agencement efficace des responsabilités. Si, en matière de presse, on peut atteindre, par la peur du châtiment, l'auteur

et le gérant, des capitalistes, comme le propriétaire du journal et l'imprimeur, dans une réunion, la foule ne se sent pas responsable et il est souvent difficile de découvrir les véritables organisateurs, de frapper les véritables répondeurs (1).

Les réunions doivent pouvoir être interdites. Avant leur tenue, personne ne peut sérieusement garantir le calme, personne ne peut répondre de leurs conséquences.

Elles ne seront point par là livrées à l'arbitraire. La différence est grande entre l'administrateur qui agit en vertu d'un système légal de prévention ou en vertu de ses pouvoirs de police. Les lois qui organisent la prévention laissent en général les citoyens privés de tout recours. Les lois de police, au contraire, cantonnent les pouvoirs des autorités par un objectif limité : l'ordre public. Elles permettent de soumettre les interdictions à la censure du juge.

Les aspects nouveaux du droit de réunion apparaissent spécialement dans les pouvoirs de plus en plus exorbitants que s'arrogent les autorités de police à l'encontre d'une liberté garantie, et dans les récentes modalités d'action du contrôle jurisprudentiel en face de ce débordement des pouvoirs policiers.

(1) « On ne peut trouver dans la foule, être inorganique et amorphe, la manifestation de volonté qui est nécessaire dans le droit pénal moderne pour qu'une mesure répressive soit édictée. La foule n'a pas de volonté au sens juridique du mot. Elle peut manifester des instincts, agir mécaniquement, par la force physique des individus qui la composent. Elle est incapable d'agir juridiquement. On ne doit donc pas la punir ». MESTRE, thèse Paris 1899, « La responsabilité des personnes morales ».

« C'est donc à un autre système qu'il faut recourir à l'encontre de tous les délits quelconques, violences, outrages, diffamations, atteinte à la moralité ou à la paix publique, etc., qui constituent les accidents possibles des réunions ». FOURNIER-PONCELET, thèse Aix 1910, p. 22.

Nous vivons, en France, sous un régime de droit, celui des libertés nommées. Mais l'affirmation ne peut valoir que si les pouvoirs de police sont strictement contenus dans les limites légales. S'ils se gonflent et s'étendent sans contrôle, nous remontons d'un régime de droit, vers un régime de police, c'est-à-dire d'arbitraire.

L'histoire du droit de réunion dans les pays libéraux prouve combien fut pénible la conciliation de la liberté et des tendances absolutistes ou autoritaires.

La révolution française — comme en 1831 la Constitution Belge — affirme le droit de réunion, mais n'arrive pas à définir ou contenir la compétence des autorités publiques. La Grande-Bretagne n'est encore parvenu qu'à une conciliation empirique, qui n'a pour fondement qu'une interprétation (peut-être forcée) (1) par les tri-

(1) Prof. RITCHIE, « Natural Rights », 1924.

Voir la critique par le professeur RITCHIE de la théorie individualiste du professeur DICEY.

Ci-dessous, appendice, p. 281.

Les réunions dans les propriétés privées semblent soumises en Angleterre à un simple régime répressif, à l'exclusion d'un système de police. « Les tribunaux anglais refusent au gouvernement ou à ses représentants le droit de prendre des mesures préventives à l'égard des réunions ». (GERVAIS, thèse, Montpellier, 1913, p. 99).

Les fonctionnaires peuvent lancer des défenses à l'encontre des réunions qu'ils redoutent. Mais une réunion ne peut pas devenir illégale en vertu de la proclamation ou de l'avis lancé par un secrétaire d'Etat, un magistrat ou tout autre fonctionnaire. Supposons que les Salutistes annoncent une réunion et qu'un magistrat prévoyant du tumulte, leur fasse savoir que leur réunion ne doit pas avoir lieu. Les Salutistes peuvent passer outre et tenir quand même leur réunion. Mais si les craintes du magistrat se justifient, l'avertissement aura pour effet d'aggraver la responsabilité des personnes qui auront pris part au meeting. (Affaire Beatty contre Gillbanks, 1882).

Toutes les décisions rendues dans les affaires de réunions publiques émanent d'un jury qui prononcera son verdict après que le juge lui aura expliqué la loi, mais qui se trouve parfaitement libre d'appliquer cette loi aux faits donnés, ou de la rejeter suivant sa propre interprétation du cas qu'on lui aura soumis.

En France, si la réunion est interdite préventivement par l'autorité administrative, et si les citoyens violent l'arrêté d'interdiction, le juge

bunaux, de la liberté individuelle de la personne et de la parole.

En France, on discute pendant tout le XIX^{me} siècle sur les pouvoirs préventifs des autorités de police. Au début du XX^{me} siècle, la majorité des auteurs les nie encore absolument. Aujourd'hui, non seulement ces pouvoirs sont reconnus, mais les nécessités de l'ordre public semblent encore les étendre au point d'obscurcir les principes de liberté. On tend à accorder pleins pouvoirs aux administrateurs et des théories d'autorité, de nécessité, de gouvernement, de raison d'Etat semblent en germe et prêtes à éclore.

Les aspects actuels ne peuvent être situés que par rapport aux débats anciens.

Quand les lois révolutionnaires eurent proclamé le droit de s'assembler paisiblement, tout pouvoir d'interdiction semblait refusé aux administrateurs. La police avait alors mauvais renom d'arbitraire. Aucune recours sérieux n'était alors assuré aux particuliers. Reconnaître un pouvoir préventif, c'était livrer la liberté au bon vouloir des autorités locales ou des gouvernants. Le

de la contravention ne peut, au contraire, examiner le cas sous tous ses aspects. Il doit condamner, sans pouvoir apprécier la réalité des motifs de l'arrêté administratif. La Cour de Cassation lui interdit même de surseoir à statuer pour permettre au délinquant de soumettre l'arrêté au Conseil d'Etat, en appréciation de la légalité. Le juge de la contravention se voit obligé de condamner, même si l'arrêté d'interdiction a été illégalement pris pour absence de motifs. Devant le juge répressif, le citoyen français se trouve donc privé d'une partie de la garantie que devrait présenter pour lui l'exception d'illégalité. Il doit au préalable introduire au Conseil d'Etat un recours pour excès de pouvoir, et ce n'est que depuis 1905-1907 que le Conseil se reconnaît le droit d'annuler un arrêté d'interdiction pour insuffisance ou absence de motifs.

On conçoit donc que les Anglais, se sentant garantis contre l'arbitraire administratif, par l'indépendance de leur jury populaire, n'aient jamais éprouvé le besoin de consacrer, comme en France, un droit de réunion inviolable.

Conseil d'Etat ne devait réussir qu'en 1864 à se créer un rôle de juge indépendant de l'administration active. Ce ne sera qu'à partir de 1905 qu'il osera vérifier dans les faits de bien fondé des arrêtés administratifs.

Aussi les lois de police de la Révolution — qui, pour la plupart, resteront en vigueur jusqu'au 5 avril 1884 — énumèrent-elles les pouvoirs des maires et préfets sans nommer les réunions. La loi des 16 - 24 août 1790, titre XI, article 3, vise « les endroits où il se fait de « grands rassemblements d'hommes, églises, cafés, foires », et non les réunions dans les lieux privés. Elle charge les autorités du « maintien » du bon ordre et l'expression de « maintenir » ne contient pas expressément impliqué le pouvoir d'interdire au préalable une assemblées qui n'a pas encore eu lieu (1).

Une crise grave nous révèle les aspects anciens du problème. C'est encore la fameuse campagne des banquets réformistes.

Ces banquets ouverts par souscription et organisés par des députés comme LAMARTINE et LEDRU-ROLLIN, constituaient évidemment des réunions publiques. Mais la parade qui avait jusqu'alors permis au gouvernement d'interdire les assemblées menaçantes, se révéla impraticable. Le gouvernement découvrirait facilement l'association dans les réunions inopportunes. Il lui suffisait de faibles indices, comme la périodicité des assemblées. Mais, contre ces déjeuners, isolés, sporadiques, aux convives différents pour chacun, la vieille arme était

(1) Cependant l'arrêté des Consuls de l'an VIII et celui de l'an IX, qui organisèrent à Paris les attributions du préfet de police, lui conféraient expressément « le droit de *prévenir*, de dissiper les rassemblements ou les réunions publiques qui pourraient porter atteinte à la tranquillité générale, à l'ordre public ».

inutilisable (1). Le gouvernement semble avoir hésité à se servir de ses pouvoirs de police. Il toléra les banquets de province. Mais quand le danger fut au cœur, à Paris, dans le quartier le plus populaire, au faubourg Saint-Antoine, il se décida à employer la ressource dernière. Le Ministre de l'Intérieur fit prendre par le préfet de police un arrêté d'interdiction.

Aujourd'hui le procédé nous semble banal, en même temps que très juridique.

Ce fut un tollé général. L'opposition interpella les ministres sur l'interprétation abusive donnée aux lois de police. Les orateurs, MM. DE MALEVILLE et Odilon BARROT, soutinrent que les droits politiques des citoyens ne peuvent être sacrifiés pour des questions de police. « Je prétends, s'écria Odilon BARROT, dans des termes qui peuvent sembler aujourd'hui prophétiques, je prétends que si vous subordonnez le droit de réunion à la faculté arbitraire de police, vous faites dégénérer toute liberté politique en question de police, vous mettez la police au-dessus de la loi, vous soumettez à son sceau l'accomplissement, l'exercice de tous les droits

(1) Cependant le ministre aurait pu voir dans ces banquets l'œuvre d'une même association. « Pour donner au mouvement une apparence plus spontanée, les députés d'opposition avaient fait appel au Comité central électoral de Paris, qui venait de remporter dans les élections parisiennes un grand succès. En mai 1847, tous les députés du centre gauche, de la gauche dynastique, de l'extrême gauche, se réunirent chez Odilon Barrot à des membres du Comité électoral. A la clôture de la session, on fixa un banquet qui serait offert à tous les députés ayant voté pour la réforme. Le Comité central était chargé de son organisation. Le premier banquet eut lieu au Château Rouge le 9 juillet. Péniblement on avait réuni dans tout Paris 1200 adhérents. Le 18, un autre banquet fut organisé à Mâcon, à la fin de septembre et en octobre, les banquets reprirent » (Maurice DESLANDES, *La constitutionnelle de la France*, 1933, t. II, p. 209). Les banquets organisés par le Comité central électoral de Paris et le Comité central électoral de Mâcon auraient pu les considérer comme les manifestations d'une même autorisée.

« politiques..... Est-ce que vous croyez que nous consen-
 « tirons à discuter cette question comme s'il s'agissait
 « d'un bal public ou d'un mauvais lieu, placé sous l'ins-
 « pection de la police ?..... ».

Le ministre, M. DUCHATEL, répondit que les lois révolutionnaires donnaient aux autorités un pouvoir de prévention. Il alla même jusqu'à soutenir qu'il n'avait été dans l'esprit des auteurs de la loi du 10 avril 1834 « de reconnaître la liberté des réunions publiques quand « ils n'admettaient même pas les associations de moins « de vingt personnes », que la Charte de 1830 étant restée muette sur le droit de réunion, celui-ci ne se trouvait aucunement garanti.

La discussion occupa trois séances parlementaires. Les adversaires restèrent sur leurs positions. Pour l'opinion générale, le gouvernement parut avoir forcé les textes.

Un nouveau banquet fut organisé le 22 février. La République était proclamée le 24 (1).

(1) La plupart des auteurs de l'époque reconnaissent aux autorités de police un droit d'interdiction. M. SERRIGNY le reconnaît, malgré les tendances libérales de son livre. Il recommande aux maires et aux préfets de ne pas user de cette faculté extrême sans nécessité. (SERRIGNY, « Traité de droit public français », 1845, t. I, p. 490).

« Nous venons de voir, écrit SERRIGNY, que l'article 291 du Code pénal et la loi de 1834 ne s'appliquent point aux simples réunions. « Est-ce à dire que l'administration ne puisse empêcher une réunion. « La loi du 13-19 novembre 1790 a déclaré que les citoyens ont le droit « de s'assembler paisiblement à la charge d'observer les lois et la « Constitution de 1791, en satisfaisant aux lois de police. Là se trouve « la proclamation du droit individuel et du droit social. La liberté de « s'assembler paisiblement, voilà la part des citoyens, la faculté de « faire observer les lois de police, voilà le droit de la puissance publi-
 « que ».

Les notions juridiques sont encore confuses à Cette époque. « Cette « théorie bien vague et bien large ne nous éclaire guère sur les limi-
 « tes des deux droits dans leur application », remarque M. PUJARAUD, dans la « Revue Générale d'Administration » de 1880.

M. GARRAUD reconnaît le droit d'interdiction. « Jusqu'en « 1848, les réunions publiques ne pouvaient être réglementées et in-

Après cette discussion historique, le même problème et les mêmes controverses marquent l'apparition de chaque loi libérale.

La Constitution du 4 novembre 1848, accorde aux citoyens dans son article 8, « le droit de s'assembler « paisiblement....., l'exercice de ce droit ayant pour limites la *sécurité publique* ».

La Cour de Cassation reconnaît alors, le décembre 1849 (1), que le droit proclamé ne met pas obstacle à l'exercice des pouvoirs *préventifs* de police.

Mais cette solution ne reflète pas l'opinion générale.

Sous l'Empire libéral, le législateur du 6 juin 1868 ne manque pas de rappeler les pouvoirs généraux des autorités de police. Un article 7 est ajouté au projet primitif. « Nous avons entendu maintenir dans leur « entier, déclare le rapport M. PEYRUSSE, les droits que « les maires tiennent de la législation existante de veiller au maintien du bon ordre dans les réunions publiques et d'ordonner les mesures de *précaution* nécessaires » (2).

« *terdites* que par l'autorité municipale, chargée par la loi des 16-24 août 1790 (titre XI, art. 3) de veiller au maintien du bon ordre dans « les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes ». GARRAUD, « Traité théorique et pratique du Droit pénal français », tome IV, p. 159, 1891.

(1) S. 1849-1-513.

(2) La question de l'ajournement et de l'interdiction ne fut même pas posée. Seul M. Ernest PICARD souleva la difficulté : « Si le préfet « a accordé l'autorisation de se réunir, le maire peut-il encore *interdire* les réunions ? ». Mais M. CHASSAIGNE-GOYON qui lui répondit, fut évasif ; il ne reprit pas le terme d'interdiction.

Mais l'équivoque persiste. Seul un jurisconsulte de cette époque, Achille MORIN, reconnaît que « le pouvoir « préventif de l'autorité municipale est nécessaire pour « justifier la loi du 10 vendémiaire an IV, qui rend les « communes desponsables des violences commises sur « leurs territoires ».

La question de l'interdiction préalable n'a donc point passé inaperçue en 1868. Mais elle reste sans réponse certaine. Les pouvoirs préventifs apparaissent alors aux juristes se rattacher à un système de police plutôt qu'à un régime de droit. L'esprit général de la loi impériale semble même les exclure. L'article 13 réserve expressément au préfet le droit de suspendre, au Ministre de l'Intérieur, le droit d'interdire les réunions dangereuses pour l'ordre public. Cette limitation semble bien écarter les pouvoirs normaux des autorités de police, ceux du maire en particulier (1).

Aussi les commentateurs se prononcent résolument contre l'interdiction préalable. DUBOIS (2), dans son commentaire de 1868, est catégorique : « Un point est « hors de contestation, les maires n'ont aucun pouvoir « préventif en ce qui concerne les réunions publiques, « auxquelles s'applique la loi du 6 juin 1868..... Ils ne « peuvent apporter aucun obstacle à la pratique du « droit de réunion légalement exercé. C'est au préfet « et au ministre seuls, suivant les distinctions faites par

(1) Encore s'élève-t-on contre cet article 13 : « Les pires abus « pouvaient si bien résulter de la faculté donnée par l'article 13 aux « préfets d'ajourner, au ministre d'interdire, que les auteurs même de « la loi le reconnaurent, comme le fit M. AMELINE, quelques semaines « après, dans la « Revue pratique du droit français » (année 1868, « p. 66) ».

(2) DUBOIS, « Commentaire de la loi du 6 juin 1868 », Paris 1869, p. 155.

« l'article 13, que cette loi reconnaît le droit d'ajourner
« ou d'interdire toute réunion de nature à compromettre l'ordre ou à troubler la tranquillité publique.....
« C'eut été abandonner le droit de réunion à un régime
« arbitraire que d'attribuer aux magistrats municipaux
« un semblable pouvoir..... Le rapporteur, M. PEYRUSSE,
« l'a dit dans la séance du 16 mars : « Lorsqu'un droit
« est inscrit dans la loi, les maires ne peuvent pas en
« entraver l'exercice.... Leur devoir est de veiller à
« l'exécution des lois et règlements et non d'y faire obstacle. Ils ne pourraient agir autrement sans tomber
« dans l'arbitraire » (1).

La même confusion va persister après notre loi du 30 juin 1881, et la même équivoque planer sur les pouvoirs préventifs de la police en matière de réunion.

La loi ne maintient qu'un simple système de déclaration. Les discussions législatives révèlent la répugnance des républicains pour les mesures préventives. Les députés vont jusqu'à refuser au gouvernement des pouvoirs d'interdiction en cas de « péril imminent », c'est-à-dire en cas d'invasion étrangère ou d'insurrection à main armée. Il faut que les élections se fassent, même en cas de menaces graves. Le législateur qui n'autorise que les réunions isolées et accidentelles, vise d'abord à établir fermement la liberté des réunions électorales, qui doivent se tenir régulièrement même si la patrie est en danger, car à ces réunions s'attachent aussi un intérêt

(1) Moniteur, 17 mars 1868.

primordial, celui du salut et du maintien de la République (1).

Si donc un ministre ne peut suspendre ou interdire une réunion en face d'une insurrection à main armée ou d'une invasion étrangère, un maire ne le pourra point, a fortiori, pour éventualité d'une bagarre dans sa commune. Sans doute le législateur a inséré dans son texte un article 9, dont le paragraphe 3 rappelle les pouvoirs généraux des autorités de police. Mais ce rappel ne peut valoir reconnaissance de pouvoirs préventifs qui n'ont encore jamais été sérieusement reconnus.

Les commentateurs écrivent tous dans ce sens négatif. Charles CONSTANT reconnaît, en 1881, dans son « Code de réunions publiques (2), que « le pouvoir du maire « est purement répressif et non pas préventif, c'est un « droit de surveillance et non pas d'interdiction. Il ne « prend naissance qu'au moment où la réunion se tient. « En disant qu'il n'est en rien innové aux lois de 1790, « 1791 et 1837, le paragraphe 3 de l'article 9 a voulu « seulement maintenir les droits des maires dans les cas « où il faudrait prendre des mesures pour rétablir l'ordre troublé ».

(1) M. NAQUET, dans son rapport à la Chambre des Députés, en 1879, affirmait que « la loi actuelle n'autorise aucun ajournement, aucune interdiction des réunions sous prétexte de nécessité d'ordre public dont l'appréciation serait laissée à l'arbitraire de l'administration » J. Off., 18 et 19 août 1879).

« La réalité, disait un député qui, en 1881, avait voté contre l'article 10, la véritable portée de la disposition est celle-ci : c'est la confiscation du droit de réunion au profit de la volonté d'un certain nombre de fonctionnaires qui, assurément, offrent toutes garanties pour leurs amis, mais qui n'en offriraient guère pour ceux qui pourraient être leurs adversaires ».

(2) P. 71 : « En raison de la liberté des réunions publiques, le maire ne peut (comme l'y autorisait l'article 13 de la loi du 6 juin 1868) ajourner ou interdire les réunions qui lui paraissent de nature à troubler l'ordre ou à compromettre la sécurité publique ».

CUMENGE, qui écrivait avant la promulgation de la loi, reflète la pensée commune des juristes à cette époque : placer la liberté dans l'absolu, l'organiser par un système répressif, mais l'inclure dans une sphère qui soit à l'abri des pouvoirs de police (1).

Comme Louis BLANC demandait la liberté absolue, l'abrogation des articles 291 à 294 du code pénal, des lois de 1834 et de 1868, CUMENGE note que cette suppression (en particulier celle de la loi de 1868) ferait revivre des lois de police plus dangereuses.

« Le droit de réunion se trouverait beaucoup plus « entravé encore par l'application devenue possible des « lois de police, auxquelles M. Louis BLANC, sans y « prendre garde, tendait à nous soumettre, lois qui consacrent un *droit vague, mal défini* de l'autorité. Comme nous sommes loin de la pensée définie par M. Louis BLANC ».

Pour les auteurs du temps, dont M. CUMENGE reflète la pensée, il n'est donc pas de réserve pour l'ordre public. Un droit proclamé et réglementé ne saurait être atteint en dehors de sa réglementation propre. Au delà de ces limites, il est sacré et inviolable.

Dans une thèse de 1883, M. PETIT (2) écrit que « la « loi actuelle, dont l'article 10 fut repoussé, n'autorise « aucun ajournement, aucune interdiction de réunions « sous prétexte de nécessité d'ordre public dont l'ap-

(1) Germain CUMENGE, « Dissertation sur le droit de réunion », 5 décembre 1880, Toulouse 1881.

Fait assez surprenant, les auteurs classiques de droit administratif ne traitent pas alors cette question de l'étendue des pouvoirs de police à l'encontre des réunions.

(2) PETIT, thèse Paris 1883, p. 105.

« préciation serait laissé à l'arbitraire de l'administration » (1).

L'année suivante, la grande loi municipale du 5 avril 1884 vient remplacer par son article 97 les dispositions révolutionnaires sur la police. Mais cet article 97 fait une reproduction presque textuelle du décret du 14 décembre 1789, article 50 et de la loi des 16 - 24 août 1790, titre XI, article 3. Il reproduit l'énumération ancienne des matières de police. Toutefois, sur l'observation très juste de M. PENLEVEY que cette énumération pouvait être incomplète, la Chambre la fit précéder des mots : « la police municipale comprend *notamment*..... » pour bien marquer que cette énumération n'était pas restrictive (2).

Cependant, même après cette extension, les juristes ne veulent point reconnaître à la police des pouvoirs préventifs sur les réunions. MORGAND, qui commente la loi municipale dès 1884, ne reconnaît des pouvoirs au maire que sur une réunion commencée (3).

M. ARNETTE, dans sa thèse de 1894 (4), affirme que « les pouvoirs du maire sont toujours répressifs et ja-

(1) PETIT, p. 107 : « Le maire et le fonctionnaire délégué ont un simple droit de surveillance sur la réunion. Pour tous deux le pouvoir ne prend naissance qu'au moment où la réunion se tient et ne s'exerce que quand elle devient tumultueuse ».

(2) Séance Chambre, 26 février 1883.

(3) MORGAND, « La loi municipale », N° 880.

(4) ARNETTE, thèse Paris 1894, p. 173.

M. PETIT (thèse Paris 1883, p. 103) donnait aussi la même conclusion : « A la suite de l'article 9 de la loi de 1831 figurait dans le projet du gouvernement la disposition suivante : « En cas de troubles imminents, le préfet de police, préfets et sous-préfets, pourront ajourner les réunions publiques à la charge par eux d'en référer immédiatement au ministre de l'intérieur ». La commission qui avait d'abord repoussé énergiquement cet article l'adopta en définissant les troubles imminents d'après l'article 1 de la loi du 3 avril 1878 sur l'état de siège. Mais l'article 10 fut définitivement repoussé, de sorte que la loi actuelle n'autorise aucun ajournement, aucune interdiction des réunions, sous prétexte de nécessité d'ordre public, dont l'appréciation en serait laissé à l'arbitraire de l'administration ».

« mais préventifs. Ils ne prennent naissance qu'avec « la réunion elle-même ». Dans sa conclusion, il déplore que le gouvernement n'ait en mains « que cet instrument émoussé qui s'appelle la loi de 1881, sans aucun « pouvoir de prévention. Supposons, dit-il, que le gouvernement reçoive aujourd'hui deux ou trois cents déclarations de réunions publiques qui doivent se tenir « le même jour, à la même heure, dans un même but « d'attaque contre l'ordre des choses actuelles. La loi « de 1881 lui défend d'interdire ces réunions, elle s'oppose même à ce qu'il les ajourne ».

Les auteurs ne s'appuient pas seulement sur la loi de 1881, ils ont encore un argument « a contrario ». La loi sur l'*Etat de siège* de 1849 donne à l'autorité militaire le droit d'interdire « les réunions qu'elle juge de « nature à exciter ou à entretenir le désordre » (article 9). Qu'est-ce à dire ? sinon que, dans une période normale, cette faculté ne saurait appartenir à l'administration ?

Dans toutes les thèses qui, au début du XX^me siècle, commentent la loi du 30 juin 1881, comme dans les répertoires de jurisprudence (1), on étudie les pouvoirs « a posteriori » des maires et non leurs pouvoirs d'interdiction, on compare le pouvoir du maire à celui du

(1) On lit au répertoire Becquet de 1907 (mot « Réunion », p. 9) : « En aucun cas le maire ni le préfet ne peuvent ajourner une réunion « publique. On avait cependant proposé de leur reconnaître cette faculté « en cas de troubles imminents » et sauf à référer au préalable « au ministre de l'intérieur. Cette proposition fut repoussée ».

Au répertoire Dalloz, N° 43, p. 462 :

« En raison de la liberté des réunions publiques, le maire ne peut « ajourner ou interdire les réunions qui lui paraîtraient de nature à « troubler l'ordre ou à compromettre la sécurité publique. N° 44. Le « maire ne peut dissoudre une réunion ou requérir la force publique « que dans les deux seuls cas indiqués par l'article 9 de la loi du 30 « juin 1881 ».

fonctionnaire délégué, on étudie la valeur de son procès-verbal, ses droits spéciaux de dissolution comme officier de police. Il n'est jamais question d'arrêtés preventifs.

M. NUCÉ DE LAMOTHE (1) écrit, encore en 1911, que si l'arrêté de police possédait des pouvoirs preventifs sur les réunions, on reviendrait au régime d'arbitraire qui régna du 18 brumaire à 1848. « Ce serait l'extension à toutes les réunions des règles applicables actuellement aux processions, cortèges, cérémonies extérieures du culte. Avec nos mœurs politiques qui reconnaissent au parti de la majorité le droit de molester la minorité jusqu'à l'extrême limite de ses intérêts, la liberté n'existerait pleinement que pour les amis du maire et du gouvernement. Pour les adversaires, les interdictions, que les tribunaux désapprouveraient peut-être, mais après coup, mettraient dans l'âme des victimes des pensées de révolte et de revanche, source d'illibéralisme pour l'avenir » (2).

A la fin du XIX^{me} siècle et au début du XX^{me}, tous les juristes pensaient ce que Jules SIMON exprimait en termes plus vifs à la tribune de la Chambre, en 1868, « Le droit d'ajourner, le droit d'interdire, comment cela s'appelle-t-il en français ? Cela s'appelle le régime arbitraire ».

(1) NUCÉ DE LAMOTHE, thèse Paris 1911.

M. GARRAUD reconnaît que le maire possédait un droit d'interdiction avant 1848... « Aujourd'hui (depuis la loi de 1881), contre les abus de la liberté, le gouvernement ne se réserve que les armes du droit commun, c'est-à-dire le pouvoir de réprimer, par les voies judiciaires, les crimes ou les délits dont la réunion publique serait le moyen ou l'occasion » (« Traité théorique et pratique du droit pénal français », 1891, tome IV, p. 159).

(2) Cependant M. FOURRIER-PONCELET, dès 1910 thèse Aix 1910), reconnaît que la liberté de réunion supporte mal l'organisation d'un régime répressif. Il écrit (p. 22) : « C'est à un système plus preventif que répressif, à un régime de police, qu'il faut recourir à l'encontre de tous les délits qui constituent les accidents possibles des réunions publiques ».

SECTION II

La surprise produite par l'arrêt "Benjamin" du 19 Mai 1933.

On conçoit donc quelle émotion a pu susciter chez les juristes la doctrine toute nouvelle affirmée, incidemment, au tournant d'une phrase, par le premier arrêt Benjamin du 19 mai 1933 (1). Le Conseil d'Etat annule un arrêté municipal qui interdit une conférence publique. Mais il note que si les menaces de troubles avaient été plus graves, le maire aurait pu légitimement interdire la conférence.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que
« l'éventualité de troubles, allégué par le maire de Ne-
« vers, ne présentait pas *un degré de gravité tel* qu'il
« n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'or-
« dre..... ».

Comme le remarque M. Achille MESTRE, dans sa note au Sirey, c'était le premier arrêt du Conseil qui statuait sur le point de savoir si les droits de police du maire lui permettent d'interdire les réunions publiques et cet arrêt de principe faisait « une application nou-

(1) Sirey 1934-3-1. — Gaz. Pal. 1933-2-416.
Recueil 1933, p. 541. D. P. 1933-3-64.

« velle de la règle bien établie aux termes de laquelle il
« ne saurait appartenir à une administration de sup-
« primer une liberté reconnue et organisée par la loi ».

Car la question qui se pose est d'abord une question de droit constitutionnel. Un arrêté va pouvoir mettre en échec une loi, parlera plus haut que la loi.

Les auteurs que nous avons cités étaient restés fidèles aux principes fondamentaux de notre droit public, issus de la Révolution Française, qui comporte la suprématie de la loi, ils refusaient énergiquement à l'autorité de police le droit même exceptionnel de paralyser l'exercice de la loi, de la tenir en échec.

Toutefois, M. MICHEL, Commissaire du gouvernement, posant ses conclusions pour l'affaire BENJAMIN, ne semble pas remarquer la nouveauté que peut présenter la théorie nouvelle. Pour lui, l'interdiction préventive ne serait pas une « violation caractérisée » de la loi du 30 juin 1881. Elle serait même conforme à son esprit, sinon à son texte, étroitement interprété. Voici la raison qu'il en donne : d'après l'article 8, le bureau de la réunion a le devoir « d'interdire tous discours contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs en contenant provocation à un acte qualifié crime ou délit ». « Il nous semble dès lors, déduit M. MICHEL, que s'il résultait des indications, données par les organisateurs de la réunion, que le but de celle-ci est manifestement contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, que l'objet de la réunion est de provoquer les citoyens à des délits ou à des crimes, il appartiendrait à l'autorité municipale d'interdire purement et simplement la réunion. En second lieu, nous pensons que même en l'absence d'un but contraire à l'ordre public et aux

« bonnes mœurs, une réunion publique pourrait encore
« être légalement interdite si des circonstances excep-
« tionnellement graves rendaient une telle mesure ab-
« solument nécessaire au maintien de l'ordre ».

En face de cette déduction et de cette affirmation de M. MICHEL, la note de M. MESTRE nous semble porter la vérité historique et traduire l'esprit intime de la loi du 30 juin 1881. Le législateur, comme les commentateurs, « ont pensé que « sans doute le maire est tenu de « maintenir l'ordre dans la commune, mais qu'il ne « peut poursuivre cette fin par tous les moyens, que « son action ne saurait dépasser les bornes tracées par « les lois, dont il est, par ailleurs, chargé d'assurer « l'exécution.... En substituant la déclaration à l'auto-
« risation, continue M. MESTRE, en supprimant complè-
« tement la déclaration, le législateur de 1881 et de
« 1907, n'a-t-il pas entendu placer la liberté de réunion
« au-dessus de toutes les entreprises de l'autorité ? Il
« est d'ailleurs remarquable que, sous l'empire de la
« loi du 6 juin 1868 (dont l'article 7 consacrait le main-
« tien des articles de la loi des 16 - 24 août 1790, cor-
« respondant à l'article 97 de notre loi municipale)
« l'opinion générale refusait aux maires le droit d'in-
« terdiction..... Ici encore, il semblera paradoxal que
« l'interprétation d'un même texte (loi 16 - 24 août
« 1790 et article 97 de la loi municipale) se trouve moins
« libérale en 1933 qu'en 1868 ».

A vrai dire, l'arrêt BENJAMIN pouvait déjà être attendu. Deux courants de pensée s'opposaient depuis la rédaction de la loi impériale de 1868. En face des libéraux intransigeants et idéalistes, se révélaient des libéraux plus opportunistes, favorables aux solutions nuan-

cées et transactionnelles. Les premiers, avec M. MARIE, député, repoussaient avec horreur l'article 13 du projet. Mais M. PEYRUSSE, rapporteur, répondait au nom des seconds : « En 1789, comme en 1848, le droit de réunion a été proclamé un droit absolu, une liberté nécessaire, et cependant les constitutions ou la loi n'ont jamais contesté au gouvernement la faculté d'interdire, sous sa responsabilité, les réunions qui, à raison des circonstances, présentent un danger évident. Cette faculté a été hautement revendiquée par les organes du gouvernement avant 1848, lorsque le droit n'était pas réglementé, elle l'a été non moins énergiquement après la révolution de février, et la loi du 6 juin 1850 n'a pas hésité à l'appliquer même aux réunions électorales. Nous pourrions aller jusqu'à dire qu'elle *n'a pas besoin d'être écrite dans la législation, tant qu'elle est dans la nature des attributions du pouvoir* ».

La conception intransigeante qui triompha en 1881 parraissait à beaucoup une conception utopique, abstraite et non viable. « Nous souhaitons, déclare M. ARNETTE, en terminant sa thèse (1), nous souhaitons qu'une loi prochaine vienne reconnaître au pouvoir le droit de prévenir, en l'armant tout au moins du droit d'ajourner les réunions publiques ».

M. BARTHÉLEMY ne reconnaît pas encore la nécessité de pouvoirs préventifs accordés au gouvernement. Mais déjà, pour lui, le régime de la légalité ne peut être conçu dans l'abstrait et l'absolu, la loi ne peut être toujours souveraine et doit savoir s'effacer dans le règlement.

(1) Thèse 1894, Paris.

« Ceux qui nuisent le plus au régime de la légalité
« ce sont ceux qui refusent au pouvoir exécutif les pou-
« voirs indispensables et qualifient d'illégaux des actes
« inévitables » (1).

M. GERVAIS (2) écrira, dès 1913 : « L'article 97 de la
« loi municipale donne au maire, sur les réunions pu-
« bliques, un droit de surveillance et de police analo-
« gue (?) à celui qu'il exerce sur les lieux publics... On
« admet que les maires et les préfets, en vertu du soin
« dont la loi les charge d'empêcher les atteintes à la
« tranquillité publique ont le droit d'interdire les réu-
« nions publiques organisées ouvertement dans un but
« contraire aux lois ou aux bonnes mœurs ».

Ce droit d'interdiction, note cependant M. GERVAIS,
ne nous paraît pas être dans l'esprit de la loi de
1881 (3).

L'arrêt BENJAMIN pouvait déjà être attendu, il avait
eu un précédent quelque peu direct : l'arrêt « abbé Voi-

(1) M. BARTHÉLÉMY, « A propos de l'exercice du droit de grâce ». *Revue de droit public*, 1909 (p. 562-563). « Il y a une crise de la légalité, » note déjà M. BARTHÉLÉMY en 1909. Le respect de la loi diminue. M. « DUGUIT a dépouillé la loi démocratique du manteau monarchique dont « on prétendait la tenir voilée ». — « J'ai combattu la théorie, mise en « honneur par Rousseau, que l'exécutif ne serait que « la force appli- « quée à la loi ». J'ai dit que, à l'intérieur des limites fixées par les lois, « le pouvoir exécutif jouit d'une liberté nécessaire ».

FOURRIER-PONCELET écrit aussi, en 1910 (thèse, p. 42) : « Le gou-
vernement doit pouvoir interdire les réunions ».

(2) GERVAIS, thèse Paris 1913, p. 64.

(3) Il semble qu'en 1913 les pouvoirs préventifs des administrateurs
sur les réunions n'étaient point admis si communément que semble l'in-
diquer M. GERVAIS. L'étonnement que révèle la note de M. MESTRE sous
l'arrêt Benjamin de 1933 dément son affirmation.

TURET » du 22 novembre 1907 (1). Le Conseil d'Etat avait regardé comme régulière une décision interdisant aux fidèles l'entrée d'une église (donc interdisant les réunions cultuelles) le jour où l'on devait procéder à l'inventaire de cette église, en raison de troubles graves à redouter. Cet arrêt VOITURET plaçait déjà les nécessités de l'ordre public au-dessus des affirmations d'une loi de liberté, celle du 9 décembre 1905, qui garantit le libre exercice des cultes.

Cette jurisprudence relative aux réunions cultuelles laissait prévoir la jurisprudence actuelle relative aux réunions publiques. L'arrêt « abbé VOITURET » contenait déjà impliqué l'arrêt « BENJAMIN ». Le premier précise le sens du « libre exercice des cultes », comme le second précise et éclaire, à l'encontre de la majorité des com-

(1) M. le commissaire du gouvernement CHARDENET faisait déjà état de la doctrine nouvelle sanctionnée par l'arrêt « abbé Voituret » dans ses conclusions pour l'affaire « abbé Deliard » (8 février 1908. D. P. 1909-3-33). Il résumait ainsi la doctrine récente : « Le maire peut bien « prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher des désordres « dans l'église, mais il est tenu de concilier l'accomplissement de ce « devoir avec le respect du libre exercice des cultes garanti par l'arti- « cle 1 de la loi du 9 décembre 1905 et par l'article 5 de la loi du 2 jan- « vier 1907. Sans doute le maire pourra même ordonner la fermeture « de l'église, mais cette fermeture devra être justifiée par *des circons- « tances d'une gravité telle* qu'on pourra dire que cette mesure s'impo- « sait ». Comme la loi du 30 juin 1881 ne prévoyait pas l'interdiction des réunions, la loi du 9 décembre 1906 ne prévoyait pas la fermeture d'une église. Cette fermeture ordonnée à l'avance par le maire se révélait même contraire aux prévisions de l'article 4 du règlement d'administration publique du 29 décembre 1905, pris en application de la loi : « Si l'agent (qui doit procéder à l'inventaire), dit cet article, rencontre « un obstacle dans l'accomplissement de sa mission, il le constate et « en réfère immédiatement au préfet qui prescrit les mesures néces- « saires ». Il semble bien, note M. CHARDENET, que la fermeture préalable est illégale. C'est seulement lorsqu'un obstacle est apporté à la mission des agents que l'autorité administrative doit user de ses pouvoirs de police...

mentateurs, l'affirmation de la loi du 30 juin 1881 : « les affiches que par voie de presse (1).

Cependant, les églises étaient spécialement nommées comme soumises à la surveillance du maire par l'article 97 de la loi municipale, les réunions du culte pouvaient paraître moins protégées que les réunions publiques, spécialement inviolables depuis 1881. Or voici que l'arrêt BENJAMIN, qui semble de prime abord une caution de liberté, qui annule un arrêté municipal d'interdiction, peut, sous son aspect négatif, susciter les appréhensions les plus légitimes. « Il y aurait donc, écrit « encore M. MESTRE, il y aurait donc une hypothèse « dans laquelle l'interdiction d'une réunion publique de-
« meurera possible par l'autorité municipale, c'est
« celle où l'interdiction constituerait le seul moyen effi-
« cace pour empêcher des troubles graves ».

Voici donc une brèche ouverte — et il suffit d'une fissure pour faire s'écrouler les digues les plus orgueilleuses. Les réunions ne sont plus inviolables. Notre système légal est renversé ou corrompu. Un arrêté administratif, la décision d'un maire, va pouvoir mettre en échec une loi, suspendre l'exercice d'une liberté solennellement proclamée et donner un sens tout nouveau et singulièrement déformé au grand principe dont le

(1) Cette doctrine de conciliation des nécessités de l'ordre public et de l'exercice des libertés garanties avait d'ailleurs été formulée déjà par une circulaire de M. BRIAND, ministre des cultes, en 1906 : « La fermeture, même momentanée, d'une église, ne saurait être ordonnée que « dans des cas exceptionnels, celui de péril imminent résultant soit de « ce que cet édifice menacerait ruine, soit de ce qu'un trouble grave « et-imprévu, un incendie ou tout autre sinistre se serait produit... Les « mesures prises par le maire, à cet égard, doivent se concilier avec le « devoir qui incombe à l'autorité publique d'assurer le libre exercice « du culte auquel l'église est affectée. L'arrêté qui prescrit, même à « titre provisoire et sans qu'il y ait péril imminent, la fermeture d'une « église non désaffectée, est donc entaché d'excès de pouvoir ».

Sénat faisait en 1881 le « drapeau » de sa loi : « Les « réunions publiques sont libres ».

Bien des juristes ou des politiques ne virent, dès l'abord, dans l'arrêt BENJAMIN qu'un triomphe de libéralisme, mais les juristes avertis, ceux qui étaient pénétrés des traditions de notre droit public et de l'esprit libéral qui prévalait au début de la République, ne purent, à la lecture de cet arrêt, réprimer un sursaut d'émotion. La note de M. Achille MESTRE témoigne de ce premier effroi.

CHAPITRE II

LE DROIT DE RÉUNION ET SA SANCTION JUDICIAIRE

SECTION I

La sanction de l'excès de Pouvoir

Un régime de répression pure, exclusif de toute prévention administrative, tel que fut conçu en 1881 le régime des réunions publiques, correspondait aux nécessités pratiques de l'heure, à l'absence d'un contrôle judiciaire et d'une sanction efficace de l'excès de pouvoir.

Au lendemain de la loi de 1881, le Conseil d'Etat ne se reconnaissait pas le droit de se substituer aux autorités de police pour apprécier, dans la réalité des motifs, la légalité d'une mesure d'interdiction. L'arrêté de police, type de l'acte discrétionnaire, risquait d'être aussi le type de l'acte arbitraire. Le juge se refusait à vérifier si une réunion interdite présentait en fait des menaces de désordres et à contrôler la proportionnalité de la mesure prise au désordre prévu.

Mais à partir de 1905, à l'occasion de la crise religieuse, prenant conscience de sa force, de son rôle, en face d'un contrôle de tutelle devenu insuffisant, sinon déficient, le juge administratif s'est reconnu un droit de regard plus effectif. De discrétionnaire, le pouvoir de police est devenu un pouvoir lié. Le Conseil d'Etat se reconnut le droit d'apprécier les circonstances locales, de refaire après le maire ou le préfet toutes constatations, enquêtes, appréciations et de substituer son appréciation à celle de l'autorité (1).

Sans doute, en matière de réunions, le contrôle de juge de l'excès de pouvoir sera plus délicat que dans tout autre domaine. Il ne s'agit pas, comme le plus souvent en matière de liberté de la circulation ou du commerce, de vérifier des faits matériels, la largeur ou la sinuosité d'une route qui justifie un arrêté sur le stationnement, un phénomène de concurrence ou de hausse des prix qui motive un arrêté sur la vente des denrées. Il faut apprécier ici des susceptibilités locales, des influences politiques. Le maire n'a souvent à citer aucun

(1) Même s'il s'agit d'une liberté non spécialement garantie, le Conseil pousse son examen jusqu'à la réalité des motifs et déclare « qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi d'un recours pour excès de pouvoir en matière de police municipale, non seulement de rechercher — (comme se contente le plus souvent de le faire la Cour de Cassation) — si l'arrêté porte sur un objet compris dans les attributions de l'autorité, mais encore d'apprécier, suivant les circonstances de la cause, si l'administrateur n'a pas, dans l'espèce, pris un arrêté ne se justifiant pas par la nécessité de maintenir l'ordre public » (arrêt « abbé Olivier », 19 février 1909. Rec. p. 180).

Cette déclaration est contenue dans un arrêt relatif aux manifestations extérieures du culte. Elle protège l'exercice d'une liberté non spécialement garantie. Car si le libre exercice des cultes est affirmé par la loi du 9 décembre 1905, les manifestations cultuelles sur la voie publique continuent « à être réglées en conformité des articles 95 et 97 de la loi du 5 avril 1884 », elles restent donc des matières de police.

Cette pratique pour protéger une liberté aussi précaire doit nous faire pressentir la rigueur du Conseil d'Etat pour la défense d'une liberté spécialement nommée et garantie.

fait précis qui justifie son appréhension. Mais lui, qui vit dans la commune, il sent qu'il y a « des menaces dans l'air », il a une intuition personnelle, une certitude intérieure que des troubles se produisent.

Ces difficultés n'ont pas arrêté le juge administratif. Dans une matière voisine et comparable, il asseoit sa jurisprudence nouvelle. En 1907, un maire interdit des réunions cultuelles et ferme momentanément une église. Le Conseil d'Etat pèse la valeur des circonstances locales. Les menaces sont graves. On doit procéder ce jour-là à l'inventaire de l'église. Les passions sont déchaînées. Le Conseil estime fondées en fait les motifs de l'interdiction. Il rejette le recours (1).

Mais l'année suivante, en 1908, dans son arrêt « abbé DÉLIARD » (2), le Conseil estime que dans la commune de Saint-Hilaire-la-Croix n'existent pas de menaces réelles de troubles pour motiver l'interdiction des réunions cultuelles. Il annule l'arrêté du maire.

En même temps que s'élabore cette jurisprudence nouvelle de l'excès de pouvoir, se développe aussi la théorie nouvelle des pouvoirs préventifs de police à l'encontre des libertés garanties. Les deux nouveautés jurisprudentielles sont contemporaines, elles résident dans les mêmes arrêts. Un mode nouveau de contrôle est institué, des pouvoirs nouveaux sont accordés aux administrateurs, et ces pouvoirs nouveaux ne sont peut-être accordés qu'en raison de leur contrôle plus efficace devenu possible.

Ces développements parallèles ne semblent pas avoir été interprétés dans toute leur étendue par les contem-

(1) « Abbé Voituret », C. E. 22 novembre 1907. D. P. 1909-3-33.

(2) « Abbé Deliard », C. E. 18 février 1908. D. P. 1909-3-33.

porains. Les juristes hésitent à croire à cette nouveauté vraiment exorbitante des pouvoirs préventifs reconnus. Ils n'osent croire à la hardiesse prétorienne de la jurisprudence. M. Maurice HAURIUO n'interprète pas les arrêts « abbé VOITURET » et « abbé DELIARD », comme sanctionnant une faculté d'interdiction pour de simples menaces à l'ordre public. Il n'en déduit pas pour les maires le droit de fermer une église en cas de troubles *éventuels*. « Le maire pourrait prononcer la fermeture d'une « église pour *mettre fin* à des troubles, mais il ne le « peut pour les *prévenir* ou sous prétexte de les *pré-* « *nir*. Il y a longtemps que nous demandions cette dis- « tinction entre le pouvoir de réprimer ou d'arrêter les « troubles et le pouvoir de les prévenir.... dans toutes « les matières de tranquillité publique. Notre décision « (abbé DELIARD) nous permet d'espérer qu'elle finira « par s'établir » (1) et (2).

Cette interprétation de M. HAURIUO peut sembler étroite, en deça des termes mêmes de l'arrêt commenté, qui vise bien des menaces de trouble et non des troubles actuels, qui reconnaît implicitement des pouvoirs au maire pour prévenir et non pas seulement pour réprimer ou faire cesser (3).

Au cours des années suivantes, dans des matières étrangères au droit de réunion, la double théorie de

(1) HAURIUO, « Précis de droit administratif », 6^{me} éd., p. 865.

(2) Maurice HAURIUO (Note sous C. E. « Abbé Déliard », 8 février 1908. Sirey 1908-3-48.

(3) M. HAURIUO exige que les menaces de troubles soient déjà actualisées par les faits. De simples prévisions ou appréhensions personnelles du maire lui semblent insuffisantes.

C'est pourtant dans un sens contraire que, depuis 1908, s'est développée la jurisprudence du Conseil d'Etat. Les arrêts Benjamin et Bucard en sont les meilleurs exemples.

Conseil d'Etat s'est affirmée et nuancée, théorie des pouvoirs de police, théorie du contrôle de ces pouvoirs. Plus la liberté en jeu est précieuse, plus le contrôle du juge est sévère et proche des faits. Quand le droit invoqué s'apparente à la simple tolérance, une possibilité même lointaine de désordre suffit à justifier l'arrêté d'interdiction, le juge présume alors le trouble plutôt qu'il en vérifie la menace. Mais si la liberté est spécialement garantie, le contrôle prend la forme inquisitoriale. Interdire une réunion publique est juridiquement une mesure grave — (incroyable pour les hommes de 1881) —. Le Sénat a pris soin de donner un drapeau à la loi. Il a écrit : « les réunions publiques sont libres », pour que cette déclaration, dit le rapporteur, M. LABICHE, « domine toutes les dispositions et constitue une « affirmation théorique indiscutable, mais aussi afin « qu'elle serve d'interprétation à l'administration et à « la magistrature ». Une réunion publique peut provoquer les mêmes désordres — et même plus graves — qu'un bal public, un cortège ou l'existence d'une maison de tolérance. Mais le Conseil d'Etat ne doit point établir alors une présomption de danger, comme il le fait souvent pour un cortège, très fréquemment pour un bal et toujours pour une maison de débauche.

Cette double théorie jurisprudentielle eut l'occasion de s'affirmer d'une façon éclatante dans le fameux arrêt BENJAMIN du 19 mai 1933. L'espèce mérite la peine d'être un peu largement analysée.

René BENJAMIN, qu'ont rendu célèbre son livre de guerre « Gaspard » et surtout son talent de conférencier, l'entraîne de ses causeries, vivifiées par son talent

del'imitation, devait donner une conférence publique à Nevers, le 11 mars 1930.

Elle faisait partie d'une série de huit conférences dites « les galas littéraires », organisées par le Syndicat d'Initiative.

Or, René BENJAMIN s'était attiré l'inimitié des instituteurs par son livre « Aliborons et Démagogues », paru en 1927, qui décrit un Congrès du personnel enseignant.

Au début de février, des instituteurs syndiqués viennent trouver le président du Syndicat d'Initiative pour lui déclarer qu'ils s'opposeront à la conférence par tous les moyens en leurs pouvoirs. Ils écrivent une lettre comminatoire au maire de Nevers. Une violente campagne s'engage contre la conférence, tant par tracts et affiches que par voie de presse. (1).

A la suite de cette campagne, le maire de Nevers prenait, à la date du 24 février, un arrêté d'interdiction.

A la suite de cette interdiction, le Syndicat d'Initiative faisait paraître dans le journal « Paris-Centre » un communiqué indiquant qu'à la conférence publique est substituée une conférence privée et sur invitation, totalement gratuite, devant avoir lieu, elle aussi, le 11 mars 1930, dans le même cinéma.

Le maire riposta par un nouvel arrêté d'interdiction :

« Considérant que des groupements politiques paraissent vouloir profiter de cette occasion pour trou-

(1) Nous trouvons là, dès 1930, le procédé classique d'intimidation et de « chantage » auquel les années suivantes devaient, hélas, nous accoutumer.

« bler l'ordre de la rue et qu'il importe d'éviter toute « *provocation* comme toute *manifestation* » (1).

Le 11 mars 1930, le maire de Nevers ne protège pas la liberté de réunion, n'organise pas de service d'ordre, ne cherche pas à dissuader les instituteurs de leur projet, n'interdit pas leur contre-manifestation, mais dans la soirée se met à la tête des protestataires et tient avec eux une réunion publique dans un marché de la ville.

René BENJAMIN et le Syndicat d'Initiative introduisent un recours au Conseil d'Etat. La Société des « Gens de Lettres » présente des mémoires en intervention (2).

La requête, puis le juge, considèrent la conférence comme une réunion. Le Conseil d'Etat doit donc examiner pour la première fois les pouvoirs préventifs d'un maire à l'encontre d'une réunion publique.

M. MICHEL, Commissaire du Gouvernement, dépose des conclusions favorables aux requérants. Il plaide pour la liberté. Il rappelle à cette occasion solennelle, qui

(1) Cet arrêté du maire de Nevers contient en germe la pratique administrative qui devait se développer cinq années plus tard après des circulaires ministérielles de novembre 1935. La réunion de Benjamin est considérée comme une « provocation ». Il faut éviter « toute manifestation », même la plus légère. La moindre menace de trouble serait suffisante pour justifier une interdiction. En 1935, une circulaire de M. PAGANON affirmera aussi que l'autorité de police peut interdire une réunion dès qu'un service d'ordre paraîtra nécessaire. C'est la même erreur dans la conciliation des libertés définies et des pouvoirs de police. Le maire ne distingue pas les troubles habituels, normaux, qu'un service d'ordre peut prévenir, et les troubles graves, anormaux, qui seuls peuvent motiver un arrêté d'interdiction.

(2) Nous avons vu comment, au moment de la rédaction de la requête, s'était posé le problème de la nature de la conférence littéraire. Le maire peut normalement interdire les spectacles qui sont susceptibles d'amener des troubles même légers. Telle pièce, comme l'opéra des « Huguenots », en son temps de vogue, ne fut jamais joué à Nîmes, à cause des divisions confessionnelles, et le maire de Calais put jadis interdire la comédie des « Bourgeois de Calais » dans la crainte d'une manifestation bruyante de la salle.

va marquer le premier monument d'une jurisprudence, les principes généraux dégagés par le Conseil d'Etat depuis trente ans, sa théorie nouvelle de l'excès de pouvoir, sa conciliation harmonieuse des nécessités de police et de la liberté.

Le juge suit, dans son arrêt, les conclusions de son commissaire. Il emploie sa formule habituelle dans cet ordre d'affaire :

« Considérant que, s'il incombe au maire de prendre
« les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit
« concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de
« la liberté garantie par la loi du..... ». Dans l'espèce, il écrit : les lois du 30 juin 1881 et du 28 mars 1907.

« Il résulte de l'instruction que l'éventualité de troubles, alléguée par le maire de Neverés, ne présentait
« pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les
« mesures de police qu'il lui appartenait de prendre ».

Il annule les arrêtés du maire qui, chargé à la fois de maintenir l'ordre et d'assurer l'exécution de la loi, n'a pas su respecter l'équilibre, la conciliation délicate entre ses pouvoirs de police et les exigences de la liberté.

La double innovation jurisprudentielle que nous avons déjà trouvé en germe dans des arrêts de 1907 et 1908 se trouve donc confirmée et développée dans cet arrêt de principe de 1933.

Depuis les débuts de la Troisième République, les deux grandes dates dans l'histoire de notre liberté de réunion sont donc 1881 et 1933, où deux systèmes opposés sont successivement admis.

Après 1933, les auteurs doivent se rallier à la nouvelle doctrine. Les efforts de ralentissement, de « freinage », traduits en particulier par la note de M. HAURIU sous l'arrêt « abbé DELIARD » ne peuvent plus prévaloir contre un mouvement d'évolution qui s'achève. M. TEITGEN peut écrire en 1934 (1) : « La distinction « faite par M. DUGUIT d'un régime de droit et d'un régime de police doit être remaniée. Les libertés du régime de droit ne sont plus soustraites à la compétence de la police municipale. Même pour des libertés, comme la liberté de réunion, qui bénéficient d'un régime de droit, tel que la police municipale ne possède plus normalement aucun droit de réglementation, sa compétence subsiste encore. Elle est en quelque sorte en puissance et prête à se manifester dès que les circonstances l'exigeront. Il n'y a pas deux catégories de libertés, celles qui sont soumises au pouvoir de police et celles qui lui échappent. Toutes les libertés, même la liberté de réunion, sont soumises au pouvoir de police générale » (2).

L'étape intermédiaire marquée par M. HAURIU est définitivement dépassée. Ce n'est pas seulement le dé-

(1) TEITGEN, « La police municipale », Thèse Nancy, 1934.

(2) L'esprit tout imprégné de cette nouvelle jurisprudence, M. TEITGEN en arrive à oublier l'esprit de la loi. Il interprète le texte de 1881 d'une toute autre manière que les commentateurs immédiats. Il écrit : « Le Conseil d'Etat oblige le maire à se conformer en chaque espèce non seulement à la lettre, mais encore à l'esprit général (?) des textes qui protègent la liberté dont il s'agit... Il affirme que la loi ne peut pas vouloir le désordre... La loi de garantie des libertés ne s'applique pas aux circonstances exceptionnelles qu'elle ne pouvait pas prévoir » (TEITGEN, thèse, p. 459).

Mais précisément, au contraire, dans ses travaux préparatoires, le législateur de 1881 avait prévu les circonstances exceptionnelles, tout comme le législateur de 1868. Il avait même été jusqu'à prévoir l'insurrection à main armée et l'invasion étrangère ; et ce qui caractérise la loi de 1881 par rapport à celle de 1868, c'est le rejet de l'article 13, qui prévoyait, dans des cas exceptionnels, un pouvoir d'ajournement aux préfets et d'interdiction au ministre de l'intérieur.

sordre actuel et réalisé qui peut légitimer l'intervention policière. « Pour qu'une activité fait légalement l'objet « d'une mesure de police, il suffit que l'instruction de « l'affaire révèle une possibilité de troubles..... L'ordre public n'est pas seulement l'absence de désordre, « mais aussi l'absence de menaces de désordres » (1) et (2).

En matière de réunion, un pouvoir étendu a donc été reconnu à l'administration, mais ce pouvoir est un pouvoir lié. Il faut bien s'entendre sur la portée du terme. L'administrateur reste libre, en présence de motifs graves d'ordre public, d'agir ou de s'abstenir. Il peut interdire ou laisser faire, c'est-à-dire protéger la réunion. Il reste encore maître de choisir son heure — interdire huit jours à l'avance comme une heure au préalable. Si l'on peut, à la suite de certains auteurs (3), distinguer trois degrés de compétence liée, suivant que l'autorité administrative reste libre dans le choix des motifs, des moyens et du moment, en notre matière, nous serions seulement en présence d'une compétence liée du premier degré, c'est-à-dire la plus proche encore du pouvoir discrétionnaire.

Le juge administratif ne pourra donc contrôler que la valeur des motifs des arrêtés d'interdiction sans pouvoir sanctionner l'abstention, les moyens mis en œuvre ou le moment choisi.

(1) TEITGEN, thèse, p. 257.

(2) M. le professeur ROLLAND note ainsi les pouvoirs nouveaux reconnus à la police à l'encontre des libertés garanties ; il place lui-même, dans les circonstances exceptionnelles, le règlement au-dessus de la loi. « Il faut songer, dit-il, au cas de nécessité publique, de péril « particulièrement grave. L'autorité de police pourrait alors intervenir « dans un domaine *interdit par un texte*. La jurisprudence actuelle « l'affirme », et la définition qu'il donne de la nécessité publique est singulièrement large, surtout par son dernier terme : « La nécessité « publique résulte soit de ce que l'usage de la liberté est de nature à « faire apparaître un péril particulièrement redoutable, ou ferait surgir des *infractions particulièrement graves qu'il vaut mieux prévenir que laisser se produire* » (ROLLAND, Cours de Doctorat, 1934-35, p. 259).

(3) Marc RÉGLADE, « Revue de droit public », 1925, p. 413.

Mais pourra-t-il toujours apprécier pratiquement la valeur des motifs ? Dans le domaine des réunions, quel sens et quelle portée donner à cette compétence liée du premier degré dont est investi l'administrateur ?

Quand, après 1907, le Conseil d'Etat entreprit d'examiner les faits justifiant les arrêtés administratifs, ses commissaires du gouvernement expliquèrent cette extension de pouvoirs par son rôle de supérieur hiérarchique de l'administration. Pour justifier l'examen des motifs par le Conseil d'Etat jugeant en matière de recours pour excès de pouvoir, ils lui attribuèrent certains pouvoirs de l'administration active supérieure. M. TEISSIER, en 1908 (Marc et autres, S. 1909.3.120), M. CHARDENET, en 1909 (1) (abbé OLIVIER, 19 février, Rec. p. 180), M. CORNEILLE, en 1917 (BALDY, 10 août) développèrent cette théorie. Le recours contentieux au Conseil d'Etat se rapprocherait donc du recours hiérarchique et, si l'on développe les conséquences de cette proposition, le contrôle du juge pourrait se faire aussi serré que celui d'un chef de service ou du ministre sur ses subordonnés (2), il pourrait porter non seulement sur la légalité, mais aussi sur l'opportunité des décisions prises.

Ces opinions ont été critiquées (3) et rejetées à juste titre. En élaborant sa nouvelle jurisprudence de l'excès de pouvoir, à partir de 1907, le Conseil d'Etat n'a pu sortir de son rôle de juge. L'effort du XIX^{me} siècle

(1) M. CHARDENET rappelait que la Cour de Cassation refuse de prononcer l'illégalité d'un règlement de police dont les motifs d'ordre public sont inexistant. Il ajoutait : « Vous, au contraire... qui êtes appelés à jouer un peu le rôle de supérieur hiérarchique des autorités « administratives... ».

(2) Marc RÉGLADE, *Rev. de droit public*, 1925, p. 414.

(3) JÈZE, *Revue de droit public*, 1911, p. 286.

HAURIU, *Note au Sirey*, 1917.3.25.

avait été de créer, à côté du recours hiérarchique, un recours purement contentieux, où le juge, séparé de l'administrateur actif, n'examinerait plus la question d'opportunité, mais uniquement celle de la légalité. Si à partir de 1907, le juge examine les questions de fait, la réalité des motifs, ce ne peut être que pour résoudre une pure question de droit, faire aux circonstances une juste application de la loi (1).

Le développement rapide et si heureux de la jurisprudence de l'excès de pouvoir a donc donné naissance à de fausses interprétations et à de fausses espérances. On tendit à se représenter le Conseil d'Etat comme « un grand chef actif de tous les services publics », un supérieur hiérarchique suprême, défenseur des libertés jusque dans les détails de la réalité.

En faisant de l'erreur de fait un cinquième cas d'ouverture pour excès de pouvoir, en représentant, avec M. HAURIOU, le Conseil d'Etat comme un juge de la moralité, au-dessus de la légalité administrative, on tendait à élargir son rôle au-delà de sa fonction juridictionnelle, à en faire un juge de l'opportunité (1).

Ces tendances marquaient peut-être une réaction instinctive, un besoin de protection. Puisque de nouveaux pouvoirs étaient reconnus aux administrateurs, on cherchait une égide contre leur arbitraire.

(1) M. TEITGEN (thèse Nancy 1934, p. 4) a su trouver une formule exacte : « Le Conseil d'Etat — et c'est l'une des caractéristiques essentielles du régime administratif français — n'est pas une juridiction étrangère ou supérieure à l'administration, mais bien l'*administration elle-même* revenant, en *qualité de juge*, sur les agissements auxquels elle s'est livrée dans l'exercice de sa fonction active... A l'heure actuelle, le Conseil d'Etat exerce donc tous les droits de contrôle que lui confère sa situation de *juge interne*... Le Conseil d'Etat est à la fois administrateur et juge. C'est à sa situation de juge intérieur de l'administration qui lui permet de jouer « un peu le rôle de supérieur hiérarchique des autorités administratives » que le Conseil d'Etat doit son droit d'apprécier les faits ».

Or les tendances jurisprudentielles et doctrinales actuelles se marquent en sens inverse.

Le rôle du Conseil d'Etat se limite à un simple rôle de contrôle de la légalité.

Dans une période de tension ou de crise ce rôle se réduira à reconnaître des pouvoirs de plus en plus larges aux administrateurs. Le fait qui dans une période normale ne peut justifier une mesure d'interdiction devient une menace de trouble dans les périodes de mauvaise social ou politique. Le moindre événement porte en lui le germe des tumultes les plus graves.

Toutes ces circonstances seront bien examinées par le Conseil d'Etat, mais ce sera pour reconnaître un domaine où il ne peut intervenir, pour laisser les mains libres aux administrateurs, pour abandonner toute une zone à l'opportunité qui s'étendra grandissante, pour se retirer au moment précis où la liberté est en jeu.

Le nouveau pouvoir de contrôle que s'est attribué le Conseil d'Etat, n'est ni un pouvoir de censure de la moralité administrative, ni un succédané — au profit de juges indépendants — du pouvoir de tutelle exercée par les administrateurs actifs. Il se révèle peut-être incapable de diriger ou de contenir utilement les toutes récentes facultés d'interdiction et d'ajournement, reconnues aux autorités policières sur les réunions publiques.

SECTION II

Sanction Pécuniaire - Les Dommages-Intérêts

La jurisprudence du Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir, nous est apparue comme la sauvegarde — peut-être insuffisante — mais unique de la liberté de réunion contre l'arbitraire des autorités de police.

Cette sauvegarde peut paraître inefficace pour une nouvelle raison, mais péremptoire. Le juge intervient toujours après la bataille. Lorsqu'il annule l'arrêté d'interdiction, le souvenir de la réunion projetée est déjà effacé. La réunion en fait n'a pas été tenue. Qu'importe une censure doctrinale et tardive, si l'effet cherché a été atteint ? La conférence de René BENJAMIN devait avoir lieu le 11 mars 1930, l'arrêt du Conseil n'est intervenu que le 19 mai 1933 : plaisir de juristes ! Le maire de Nevers avait gagné la partie.

Mais il vient récemment de la perdre. L'affaire BENJAMIN a une suite et une fin. Un second arrêt du Conseil d'Etat du 3 avril 1936 (1) vient d'assortir la censure doctrinale d'une sanction pécuniaire. Le droit regarde vers l'avenir, il menace quelquefois et la crainte est le commencement de la sagesse.

(1) C. E. D. H. 1936-366.

Des trois requérants de 1930, René BENJAMIN et le Syndicat d'Initiative avaient été atteints dans leurs intérêts matériels. L'un n'avait point touché ce qui lui restait dû sur son cachet, l'autre avait engagé des frais en vue des deux conférences successivement interdites.

La responsabilité de la commune pouvait se trouver engagée (1).

René BENJAMIN et le Syndicat d'Initiative introduisirent donc une requête à fin d'indemnité devant le Conseil d'Etat. Celui-ci, par son arrêt du 3 avril 1936, reconnut que le maire avait commit une faute lourde, de nature à engager la responsabilité de la commune, qu'il condamna à réparation du préjudice.

Pour démontrer la faute lourde, M. DETTON, Commissaire du Gouvernement, doit encore analyser les faits. C'est un second examen, qui se superpose à celui de 1933, analyse plus profonde et nuancée, puisque la conséquence à déduire sera plus délicate.

Le juge doit apprécier une faute. Il scrute jusqu'aux intentions. Les circonstances locales sont encore examinées et avec plus de minutie. M. DETTON note le caractère purement littéraire de la conférence, le fait que le maire n'a pas usée de son autorité morale pour détourner les instituteurs de la contre-manifestation, qu'il n'a pas employé les recommandations, les conseils. Il s'est même prêté avec les fauteurs de troubles à des « négociations qui n'étaient pas uniquement inspirées par la prudence ». Il s'est abouché avec les violents, « enfin

(1) Sans doute la violation de la loi ne fait point par elle-même et nécessairement ressortir une faute assez grave pour entraîner une responsabilité. Mais un excès de pouvoir aussi grave que celui relevé dans l'arrêt Benjamin de 1933, la violation d'une liberté aussi précieuse que celle des réunions justifiait une demande de dommages-intérêts.

« sa faiblesse s'est manifestée au grand jour, le 11 mars 1930, quand il s'est laissé placé lui-même à leur tête ».

Pas plus en 1936 qu'en 1933, le juge ne recourt à des présomptions. Il aurait pu refuser un examen difficile des réalités, déclare que le service de la police est particulièrement délicat, qu'il réclame des décisions rapides dans des circonstances difficiles où il est impossible de distinguer la faute légère de la faute grave. Il n'en est rien. Il condamne : « Considérant qu'il résulte de l'ensemble des circonstances que le maire de Nevers a commis une faute lourde ». Il condamne la commune à payer 569 fr. 25 au Syndicat d'Initiative pour frais engagés et 1.500 francs à René BENJAMIN pour son cachet perdu.

La sanction pécuniaire qui vient menacer la commune, déficiente ou paresseuse dans l'accomplissement de ses devoirs de protection de la liberté, arrive très à propos pour compenser une autre menace pécuniaire en sens contraire : celle de la responsabilité de la commune en cas de troubles et émeutes.

En effet, les réunions sont l'occasion fréquente de rixes, de blessures aux personnes, d'atteintes à la propriété, et, depuis la loi du 16 avril 1914, la responsabilité des communes à raison des dommages causés par des attroupements en cas d'émeute semble reposer, au moins pour partie, comme la responsabilité de l'Etat, sur la notion de risque social. La législation antérieure (1) exonérait la commune qui avait pris toutes précautions nécessaires. Aujourd'hui, l'interprétation, un peu

(1) Article 106, loi du 5 avril 1884.

forcée et confuse, donnée par les tribunaux à la loi du 16 avril 1914, peut poser un grave dilemme, un problème de conscience à un maire à qui l'on vient annoncer à la fois une réunion et une contre-manifestation.

Le devoir du maire est d'abord de protéger la liberté, d'établir un service d'ordre. Mais des bagarres peuvent se produire avec des dommages aux biens, des blessés et des morts.

Le maire a pu tout faire pour apaiser les esprits, user de son ascendant moral, mobiliser des forces, depuis 1914, la jurisprudence semble déclarer la commune en tous cas responsable. Elle ne pourra être exemptée, même si elle n'a pas la gestion du service de police ; elle devra acquitter la moitié des indemnités, pourra être condamnée pour 80 % et, dans l'hypothèse la plus favorable, ne rejettera que 60 % de sa part à la charge de l'Etat.

La menace pécuniaire de l'arrêt BENJAMIN est bien neutralisée par cette responsabilité, plus inquiétante et comme chiffre et comme degré de certitude (1). Entre deux maux, il faut choisir le moindre. Il est parfois dangereux de remplir son devoir, et pour un maire de se faire le champion de la liberté. A ce prix, quelle tentation de prendre un arrêté d'interdiction habilement motivé ?

Dans tous les cas (2), les tribunaux décident que la commune, comme l'Etat, ne peut dégager sa responsa-

(1) La ville de Nevers n'a été condamnée à payer que 569 fr. 25 au Syndicat d'Initiative et 1.500 fr. à René Benjamin. Si le maire avait fait son devoir et toléré la réunion, les indemnités aux victimes possibles auraient pu lui coûter beaucoup plus cher.

(2) Dans les recueils de jurisprudence de 1936, on peut voir côte à côte et comparer les deux sortes de menaces pécuniaires, la responsabilité d'une commune dont le maire a interdit illégalement une réunion

bilité qu'en établissant qu'il n'existe aucun rapport entre l'attroupement et les violences, ou qu'il y a eu imprudence de la victime.

Mais ils ont soin de souligner qu'il n'y a pas imprudence pour un citoyen à se rendre paisiblement à une réunion non interdite ou protégée par un service d'ordre, même si des contre-manifestations sont prévues, même si ce citoyen a été déjà victime d'une agression quelques instants auparavant, car il ne peut y avoir imprudence à user pacifiquement d'une liberté garantie.

« Attendu, dit le Tribunal de Lille (1), le 5 novembre 1936, que l'enquête a établi nettement que Guénix a toujours conservé une attitude calme, exempte de toute provocation ; que la ville de Roubaix soutient qu'il a été imprudent en revenant sur le même boulevard après une première agression moins grave. Mais attendu, en toute hypothèse, que l'on ne peut

et celle d'une autre commune où une réunion tolérée a été cause de dommages. A côté de l'arrêt Benjamin du 3 avril 1936, se place un arrêt de la Cour de Bordeaux du 12 février 1934 (Dalloz 1936, 4^e cahier, 2-6-3) (Gaz. Pal. 1934-1-589) « Ville de Bordeaux et Etat Français contre Association des Jeunesses Patriotes et autres ». Une réunion se tient dans un immeuble privé, avec un service d'ordre établi dans la rue pour parer aux menaces de désordre. Mais un attroupement se produit, accompagné de voies de fait, de violences et de dommages aux personnes.

La Commune condamnée pécuniairement à réparation fait appel, représentant qu'elle a pris les mesures nécessaires, qu'elle n'a commis aucune faute, qu'on ne saurait la rendre responsable d'avoir fait son devoir et protégé l'exercice de la liberté. La cour de Bordeaux confirme le jugement de condamnation, « attendu que la responsabilité des communes ne repose pas sur une présomption de faute, que les mesures d'ordre prises le 7 décembre 1931 sont sans incidence sur la solution du litige ». Le 13 décembre 1935, le tribunal civil de Nantes condamna la ville de Nantes et l'Etat Français à verser 10.000 francs à la victime d'une agression, blessée en se rendant à une réunion (affaire Giraudet, Gaz. Pal. 1936-1-104). Le tribunal civil de Lille donne la même solution le 5 novembre 1936 (Gaz. Pal. 1936-2-907). La ville, malgré toutes les précautions prises et sans aucune faute relevée à sa charge, doit partager avec l'Etat la somme de 18.000 francs à payer à une victime, blessée en se rendant à une réunion.

(1) Trib. civ. Lille, 5 novembre 1936, « Guénix ». Gaz. Pal. 1936-2-907.

« reprocher à un paisible citoyen de circuler à proximité des barrages de police ou de *tenter de se rendre à une conférence* ».

La Commune serait même responsable des dommages subis par les contre-manifestants, par les violents, qui ont cherché à troubler l'ordre et à entraver l'exercice de la liberté de réunion.

Le Tribunal de Béthune décide, le 15 juin 1932 (1), que la ville de Lens doit indemnité à DELVA, communiste, « étranger à la ville de Lens, venu, de son aveu même, à Lens pour contre-manifester et qui était resté, sans raison valable, dans le voisinage de la rixe. La faute commise par DELVA ne peut diminuer que de un quart la responsabilité de la commune » (2).

Cette jurisprudence sur la responsabilité des communes n'est peut-être pas encore à l'heure actuelle fermement assise. Dans un avenir prochain sera sans doute décelé le véritable esprit de la loi du 16 avril 1914, qui n'a sans doute point voulu inaugurer un système opposé à celui des lois antérieures de Vendémiaire an IV et du 5 avril 1884. La responsabilité des communes doit sans doute garder comme fondement principal non pas l'idée de risque social, mais l'idée de faute, comme le prouve, dans la loi nouvelle, les détails et l'agencement même des responsabilités.

Quoiqu'il en soit, les deux menaces pécuniaires que nous venons de comparer ne s'équilibrent pas à l'heure actuelle. L'arrêt BENJAMIN n'a condamné la ville de Nevers qu'à une indemnité sans importance, et seulement

(1) Affaire Delva, Gaz. Pal. 1932-2-650.

(2) Nous ne citons que des cas de responsabilité encourue à propos ou à l'occasion de réunions.

parce qu'il s'agissait d'une conférence à caractère commercial.

« Il ne saurait être question, déclare M. DETTON, « d'un préjudice moral dont nous ne voyons pas l'existence. Bien au contraire, le prestige personnel du « conférencier n'a pu sortir que rehaussé de cet incident, dans lequel ce n'est pas lui qui a fait mauvaise « figure ».

Le Conseil d'Etat sait refuser avec grâce. On peut se demander si les Conseils de Préfecture, désormais compétents, depuis le décret du 5 mai 1934, pour accorder de telles indemnités pécuniaires et sanctionner pratiquement les outrages à la liberté de réunion se montreront plus généreux.

Une chose reste certaine, c'est que la menace pécuniaire ne semble pas avoir effrayé l'administration. Une brève enquête sur l'expérience de cette dernière année pourra nous dispenser de commentaires.

CHAPITRE III

LA LIBERTE DE REUNION ET L'EXTENSION DES POUVOIRS DU JUGE JUDICIAIRE

Le décret du 23 Octobre 1935, portant modification de la Loi
du 1^{er} Juillet 1901, relative au contrat d'association.

L'origine de ce décret, qui atteint aussi bien la liberté des réunions que celle des associations (1), remonte aux événements tragiques du 6 février 1934 (2).

(1) En effet, nous avons vu que la notion de réunion privée s'est considérablement étendue, et comprend désormais les réunions intérieures d'une association.

La liberté de réunion, c'est évidemment la liberté des réunions privées, comme des réunions publiques.

La loi du 30 juin 1881, par son silence même, consacre leur inviolabilité traditionnelle.

De plus, il est impossible d'assurer à l'avance que la réunion d'une association est bien une réunion privée, même si elle reste strictement associationnelle. Nous avons vu que si le lien d'association devient lâche, l'invitation individuelle devient elle-même incontrôlable et la réunion des membres affiliés peut être considérée comme publique. La réunion d'une association n'est pas « a priori » une réunion privée. Les tribunaux qui seuls sont compétents pour juger, après coup, de son caractère, peuvent y voir d'après des indices extérieurs et occasionnels une réunion publique.

Réglementer les réunions d'une association, c'est donc non seulement réglementer des phénomènes associationnels, mais aussi et indirectement, la liberté de réunion.

(2) En novembre 1934, M. CHÉRON au Sénat, M. Pierre-Etienne FLANDIN à la Chambre, déposent des projets de loi, sur la dissolution des

Ce décret du 23 octobre 1935 (1) vise la dissolution judiciaire des associations, mais menace encore la liberté de réunion.

La dissolution des associations à but illicite ou immoral reste toujours confiée au Tribunal civil. Mais « le « procureur de la République peut assigner à trois « jours francs et le tribunal ordonner, sous les sanctions prévues à l'article 8 de la loi du 1^{er} juillet 1901, « par provision, et nonobstant toute voie de recours, « la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association ».

Tel est l'article 2 du décret du 23 octobre 1935. Il apporte une grave modification à la loi de 1901 sur les associations, et aussi, indirectement à la règle de l'inviolabilité des réunions privées.

Il n'a qu'un précédent dans notre histoire. Sous la seconde République, l'Assemblée Législative, après l'attentat du 15 mai 1848 et les sanglantes journées de juin, avait aussi essayé de prévenir les menaces des clubs. Son décret du 2 août 1848, dans son article 11, accordait déjà des pouvoirs exceptionnels de prévention au juge judiciaire, innovation originale et peu juridique. « Dans les cas de délits ou de contraventions, « constatés par un procès-verbal et ayant donné lieu à « un réquisitoire à fin de poursuites, la Chambre du « Conseil pourra, par une ordonnance spéciale rendue « sur les réquisitoires du ministère public et le rap-

Ligues. M. CHAUVIN, rapporteur, soumet aux députés un nouveau projet au début de 1935 (J. Off. mai 1935). Mais le travail parlementaire est laborieux, et M. LAVAL, président du Conseil, profite de l'extension des pouvoirs donnés au Président de la République par la loi du 8 juin 1935 pour faire aboutir la réforme souhaitée, au moyen de trois décrets, tous en date du 23 octobre 1935.

(1) J. Off. 24 octobre. D. P. 1935-4-369.

« port du juge d'instruction, *ordonner la fermeture im-
« médiate et provisoire* du club ou de la réunion, jus-
« qu'au jugement définitif des délits ou contraventions.
« Cette ordonnance ne sera assujettie à aucun recours ». L'article 12 ajoutait la sanction de 6 mois à un an de prison.

Ce « décret sur les clubs » fut vivement critiqué. Il ne devait subsister que quatre ans. Il n'accordait cependant aux juges que des pouvoirs préventifs bien moins étendus que notre décret du 23 octobre 1935. Le juge ne pouvait interdire les réunions que si un délit avait été commis. Notre décret de 1935 autorise l'interdiction à l'occasion d'une poursuite fondée sur le but illicite ou immoral d'une association (art. 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901). Les mesures préventives et provisoires sont greffées sur un procès qui peut ressembler à un procès de tendances.

Il paraît, de prime abord, que le gouvernement a forgé là une arme contre les seules réunions privées, puisque le texte ne vise que les réunions des *membres de l'association*. Mais il nous semble que cet article 2 doit être interprété un peu largement, bien que nous soyons en matière pénale. Quand une association est poursuivie pour son but illicite ou immoral, il semble dans la logique du texte de donner au juge un pouvoir d'interdiction non seulement sur les réunions intimes des affiliés, mais aussi, et à plus forte raison, sur les réunions publiques organisées par cette association dangereuse, sur les meetings et assemblées publiques de propagande.

Les gouvernants peuvent inviter un procureur à poursuivre une association, une ligue, un parti, en ver-

tu des termes très larges de l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901, et le procureur peut demander au tribunal saisi « d'ordonner par provision et nonobstant toute voie de recours, la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion ».

Cette disposition du décret LAVAL parut tellement efficace et pratique pour limiter la liberté de certaines réunions qu'on voulut immédiatement en faire un texte de loi.

M. le Sénateur LESACHÉ proposa par amendement de l'insérer dans le projet de loi du gouvernement sur les ligues. Après les événements de Limoges, il proposa donc à la tribune du Sénat, le 23 décembre 1935, cette addition à la loi en discussion :

« Dès l'introduction de l'instance, et à toute époque
« de la procédure, le tribunal statuant en Chambre du
« Conseil, peut, même d'office, interdire toute *réunion*
« ou manifestation de l'association ou du groupement
« incriminé, et ordonner la mise sous séquestre des
« biens ; le tout sous les peines portées en l'article 3
« de la loi du 1^{er} juillet 1901. Cette décision est exé-
« cutoire par provision, nonobstant opposition, appel
« ou pourvoi en cassation ».

Ce n'est là que le développement de l'article 2 du décret du 23 octobre 1935, et nous n'avons insisté sur cet amendement LESACHÉ que pour mettre en relief le système du décret. En effet, l'amendement, ainsi que le projet du gouvernement, fut repoussé, et la loi du 10 janvier 1936 adopta, non pas le procédé de dissolution judiciaire pour les ligues, mais celui de la dissolution gouvernementale, par décret.

Quoiqu'il en soit, le décret du 23 octobre 1935 n'a pas été abrogé par la loi nouvelle. Il subsiste avec la menace de son article 2. La loi du 10 janvier 1936 a en effet un objet beaucoup plus restreint que le décret. Elle ne vise que les organisations « factieuses » ou « paramilitaires », quand le décret peut s'étendre à toute associations dont le but est illicite ou immoral. Les deux textes ont sans doute un point de contact, et sur ce point commun la loi abroge le décret. La chose a été jugée par la première Chambre du Tribunal Civil de la Seine, le 22 janvier 1936 (1).

On peut soutenir que les termes de la loi du 10 janvier 1936, qui visent toutes les associations « factieuses » ou de forme « para-militaires », sont tellement compréhensifs qu'ils rendent à peu près inutiles les prévisions du décret du 23 octobre 1935. On peut soutenir que la dissolution administrative par décret a remplacé dans presque toutes les hypothèses, la dissolution judiciaire. N'oublions pas cependant que la loi de 1936 vise des cas précis, des formes ou des activités associationnelles déterminées, alors que le décret de 1935, rééditant les inculpations vagues de l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901, menace « toute association fondée sur « une cause ou en vue d'un objet illicite ou immoral, « contraire aux lois ou aux bonnes mœurs ».

Toute ligue, tout parti quipi ne provoque pas à des manifestations armées dans la rue (art. 1^{er}, loi du 10 janvier 1936), qui n'a pas une forme nettement paramilitaire (art. 2), qui n'a pas évidemment pour but de

(1) Trib. civil de la Seine, 22 janv. 1936. « Ministère public contre Association Etoile Nord-Africaine et Union des Musulmans Nord-Africains ». Gaz. Trib. 2 mai 1936.

porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du gouvernement (art. 3), pourrait donc être poursuivie en dissolution devant les tribunaux judiciaires et voir ses réunions interdites au préalable par mesure provisoire, dans un procès qui peut ressembler, étant donné le sens vague des « objets licites et des bonnes mœurs », à un procès de tendance.

Le décret du 23 octobre 1935, qui a une portée beaucoup plus large que la loi du 10 janvier 1936, laisse une arme puissante entre les mains des gouvernants.

L'amendement LESACHE qui reproduisait les dispositions du décret LAVAL a déjà été vivement critiqué à la tribune du Sénat. Le 23 décembre 1935, M. MAULION reprocha à cette innovation juridique de ne pas respecter le principe de la séparation des fonctions, administratives et judiciaires. « Il ne s'agit pas moins pour « le pouvoir judiciaire que d'interdire des réunions « quand et comme il lui plaira. Le droit de réunion « n'est-il pas une liberté républicaine depuis la loi de « 1881. Les réunions publiques ne sont-elles pas libres ? « Les réunions privées ne le sont-elles pas moins ? Le « rôle du tribunal judiciaire est d'intervenir après que « l'acte répréhensif a été commis. Quand les tribunaux « peuvent prendre des mesures provisoires et conservatoires, ce ne peut être que dans l'intérêt des parties en cause ou des tiers, en un mot des particuliers. « La mise sous séquestre est autorisée par la loi civile « dans trois cas limitativement déterminés par l'article 1691 du Code Civil, et pour des intérêts particuliers » (1).

(1) J. Off. 24 déc. 1935.

Ce qui peut paraître encore plus grave dans ce décret, c'est le rôle qu'il peut faire jouer au tribunal ci-« vil, la voie où il engage sa compétence et son autorité.

Un ordre à un procureur, et voici le tribunal invité à se réunir en Chambre du Conseil. Les magistrats sont seuls. Ils ont à décider rapidement sans appeler les intéressés. Immédiatement, en Chambre du Conseil, ils peuvent interdire une réunion, toutes réunions ultérieures. Pour la première fois, sauf l'exception de 1848 à 1852, une réunion privée ou même publique peut être interdite préventivement par un magistrat sous prétexte d'une poursuite plus ou moins fondée du ministère public, avant toute instruction, d'après un dossier hâtivement constitué, peut-être même sans dossier, alors qu'un jugement de condamnation n'interviendra peut-être jamais.

Si les sociétaires passent outre et s'assemblent, ils sont passibles d'une condamnation de 16 à 5.000 francs, ce qui fait 55.000 francs, et d'un emprisonnement de six jours à un an. Ces peines ne visent pas seulement les fondateurs et les organisateurs, mais aussi toute personne qui aurait favorisé la réunion en consentant l'usage d'un local dont elle dispose.

Un gouvernement autoritaire pourrait trouver demain dans ce décret du 23 octobre 1935 les armes les plus efficaces contre le droit de réunion au sens large et actuel.

La déclaration de 1789, dans son article 1, compte la « sûreté » parmi les droits fondamentaux de l'homme. Elle entend par là garantir la liberté individuelle contre l'arbitraire ou les abus de la répression pénale.

La sûreté est une des plus fortes caractéristiques d'un régime libéral. « Tout homme est présumé innocent, jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable », affirme encore l'article 9 de la déclaration.

Or il ne faut pas appliquer ce principe uniquement aux personnes physiques, aux individus, mais encore aux personnes morales, aux associations, aux ligues, aux partis. Permettre aux tribunaux d'interdire les réunions d'un parti, non encore reconnu coupable, c'est indirectement priver les citoyens de la « sûreté ».

« La liberté politique pour un citoyen, disait MONTESQUIEU, est cette tranquillité d'esprit qui provient « de l'opinion que chacun possède de sa sûreté ».

Les dispositions nouvelles ne tendent peut-être pas à fortifier cette opinion.

CHAPITRE IV

LES MENACES ADMINISTRATIVES

Les circulaires ministérielles d'Octobre-Novembre 1935
et les nouvelles pratiques administratives.

SECTION I

Le Décret du 23 Octobre 1935, sur les cortèges
et manifestations.

Son interprétation ministérielle.

Le premier arrêt BENJAMIN, du 18 mais 1933, semblait devoir élever une barrière contre l'arbitraire administratif. Le Conseil d'Etat faisait alors application pour la première fois aux réunions de sa théorie nouvelle de l'excès de pouvoirs, conciliation libérale et nuancée entre l'exercice des libertés garanties et les nécessités de la police.

Mais cette conciliation ne fut point respectée, elle ne marqua qu'une courte trêve. Bientôt de nouvelles

pratiques, commandées, appuyées par l'autorité gouvernementale, tendirent à étendre les pouvoirs des administrateurs.

Le 23 octobre 1935, dans la même journée, le ministre LAVAL avait pris trois décrets sous la préoccupation de protéger l'ordre public menacé par les agissements des formations « para-militaires ».

Ils visent, l'un la détention des armes, l'autre la dissolution judiciaire des ligues, le troisième les cortèges et manifestations dans la rue.

Ce dernier décret donne pour la première fois un statut légal aux défilés, cortèges et manifestations. Il les soumet au régime de la déclaration préalable (peut-être, en fait, à un régime plus sévère de prévention prohibitive). Il ne concerne point les réunions publiques, ne vise même pas les attroupements ou manifestations dans les propriétés privées. Il ne s'occupe des réunions que pour rappeler l'interdiction traditionnelle de leur tenue sur la voie publique (art. 6 de la loi du 30 juin 1881).

Or de cette législation sur les cortèges et manifestations, le gouvernement tendit à faire sortir une pratique nouvelle touchant les réunions. Un congrès d'un parti de gauche se tenait précisément le 23 octobre 1935, qui émettait le vœu d'assimiler aux manifestations sur la voie publique, quant au régime légal, les exercices para-militaires et les concentrations massives, même opérées dans des propriétés privées (1).

M. PAGANON, Ministre de l'Intérieur, lance alors, le 27 octobre, une circulaire en application du décret :

(1) Rapport de M. LISBONNE, Séance Sénat, 23 déc. 1935. J. Off. Débats, p. 913.

« Les instructions nouvelles concernant l'application
« du décret du 23 octobre 1935, permettront aux maires
« et aux préfets d'interdire *toute manifestation* quelle
« qu'elle soit, susceptible de provoquer une efferves-
« cence de nature à compromettre l'ordre public. Des
« arrêtés d'interdiction vivant des *réunions* pourront
« être pris quand, par la période choisie, le lieu où elles
« doivent se tenir, la façon dont elles sont organisées,
« le mode selon lequel elles doivent se dérouler, elles se-
« ront de nature à faire prévoir des *incidents* et à faire
« redouter des troubles tels que les services de police
« seraient dans l'obligation d'intervenir sur la voie pu-
« blique ».

Les mots « manifestations » et « réunions » se suivent à une phrase d'intervalle. Par un glissement insensible la circulaire passe d'une notion à l'autre. D'un décret sur les manifestations, elle fait sortir une nouvelle pratique administrative touchant les réunions. La circulaire dit « toute manifestation », puis elle conclut aux réunions, comme à une espèce dans un genre.

Ce glissement va à l'encontre des notions les plus certaines, les plus fortement affirmées par le Conseil d'Etat. L'arrêt BENJAMIN a distingué avec soin les troubles normaux, habituels, dont l'administrateur doit se rendre maître, et les troubles anormaux, incoercibles.

Nous avons déjà évoqué un événement qui eu une influence déterminante sur l'évolution des pratiques administratives.

Le vendredi 15 novembre 1935, le Président de la Section des Croix de Feu de Limoges déclarait au préfet de la Haute-Vienne la tenue d'une réunion pour le len-

demain samedi soir, à 9 heures, dans l'école de dressage (1).

Cette déclaration, nullement requise par la loi, invitait le préfet à protéger l'exercice de la liberté.

Sollicité de prendre un arrêté d'interdiction, le préfet refuse. La réunion sera privée : elle est donc inviolable (le préfet juge encore ainsi en 1935) (2), et même si elle peut être atteinte, les menaces de troubles ne lui semblent ni anormales, ni assez sérieuses pour motiver un tel arrêté. Il organise un service d'ordre, composé de gardes mobiles et de gendarmes. Sa conduite est en parfaite concordance avec les directives du Conseil d'Etat.

Or si le préfet de la Haute-Vienne avait voulu s'inspirer de la circulaire de M. PAGAGNON, lancée le mois précédent, il aurait déclaré : la réunion projetée laisse prévoir quelques désordre, des « incidents ». Je serais obligé d'organiser un service d'ordre dans la rue. Il aurait pu alors rédiger un arrêté :

Vu le décret du 23 octobre 1935 ;

Vu la circulaire d'application du 27 octobre ;

Considérant que la réunion projetée est de nature à faire redouter des troubles tels que les services de police seraient dans l'obligation d'intervenir sur la voie publique ;

Pour ces motifs, arrête :

La réunion est interdite.

Après les événements sanglants de ce 16 novembre 1935 à Limoges, de nouvelles instructions ministérielles

(1) J. Off. Sénat, Débats, 1935, p. 915.

(2) M. BETOULLE, maire de Limoges, demande au préfet d'interdire la réunion. Celui-ci répond qu'il s'agit d'une réunion privée et que la loi ne lui permet pas d'interdire ».

J. Off. Débats, Séance Chambre, 23 déc. 1935, p. 913.

furent envoyées, précisant que « le maire — ou à son défaut le préfet — pourrait interdire toute réunion publique ou *privée* susceptible de provoquer des troubles » (1).

Ces circulaires exagèrent manifestement les pouvoirs préventifs des administrateurs. Leur prétention juridique a déjà été implicitement condamné par les arrêts subséquents du Conseil d'Etat, mais elles ont inspiré et appuyé des pratiques administratives qui, depuis deux ans, tendent à nous faire oublier les principes démocratiques et l'atmosphère libérale voulue par le législateur de 1881.

(1) Communiqué à la presse à la suite du Conseil des Ministres du 27 novembre. Les Circulaires de M. PAGANON ont bien introduit une pratique nouvelle. M. VALIÈRE, député, le reconnaissait à la Chambre, le 3 décembre 1935, à propos de l'affaire de Limoges. « Le préfet de la Haute-Vienne était lié par les textes... Les circulaires qui maintenant *autorisent l'interdiction* des réunions publiques et privées, n'avaient pas encore été lancées (décret du 23 octobre 1935). Il répondit au maire : « *Je ne peut pas interdire la réunion*, elle est *prévue*... ».

J. Off. 3 déc., Débats, Chambre, p. 2328.

SECTION II

Les nouvelles pratiques Administratives.

Les faits depuis 1936.

S'appuyant sur les circulaires ministérielles, les administrateurs commencèrent, nous l'avons vu, par interdire les réunions auxquelles devaient participer des membres de ligues ou d'associations dissoutes. Les préfets interdirent non seulement des réunions au sens strict, mais de simples déjeuners, où le but intellectuel de l'échange des idées n'étaient peut-être pas principal (1).

Les administrateurs s'en prirent ensuite aux réunions organisées par des groupes dont les revendications tendaient à s'assortir de manœuvres d'action directe : parti agraire de M. DORGÈRES, Ligue des contribuables (2).

Dans une troisième étape, l'administration en arrive à interdire une réunion sitôt qu'un parti opposé annonce une contre-manifestation. Jusqu'au milieu de l'année 1936, l'interdiction préalable restait encore un

(1) Le préfet du Nord interdit le « Banquet des professions « libérales », le 18 février 1936 (Débats, 21 fév.) et le préfet du Rhône le « Banquet Médical » du 17 février (Temps du 25 février).

(2) Journal des Débats, 23 fév. 1936.

procédé d'exception. Sans doute les gouvernements antérieurs n'avaient point scrupuleusement respecté la liberté de manifestation. Ils avaient érigé en système la pratique massive, peu juridique et peu libérale, des « arrestations préventives ». Mais il n'existe pas en France de droit à manifester et jusqu'à ces dernières années, la liberté de réunion, dont l'exercice constitue un droit, était respectée.

A partir de septembre 1936, l'interdiction préalable devient un procédé normal d'administration. Devant les menaces communistes, le préfet du Rhône interdit une assemblée du Parti Social Français annoncée pour le 24 septembre, puis au mois de décembre les réunions de M. DORJOT à Lyon (1).

Puis les interdictions se multiplient. MM. DORJOT et DE LA ROCQUE ne comptent plus les villes où il leur fut interdit de prendre la parole. Le Parti Républicain National, l'Union Nationale des Combattants, la Fédération Républicaine, sont victimes de nombreux arrêtés de rigueur.

Sans doute, les susceptibilités de l'ordre public varient d'une commune à l'autre, de la ville au bourg, ou même d'un quartier à l'autre.

Une même réunion peut être interdite à Valence et permise à Malisard, distante de six kilomètres. Ce qui est dangereux à Troyes ne l'est plus à Sainte-Savine, à trois kilomètres. Le préfet de l'Indre-et-Loire peut autoriser à Vouvray ce qu'il juge inadmissible à Tours. M. DE LA ROCQUE, jugé indésirable à Annonay par le pré-

(1) L'organisateur invite alors ses « amis » au restaurant par fournées de trois cents, de deux heures à minuit.

fet de l'Ardèche, peut être toléré à Bourg-Argental par M. le préfet de la Loire.

Les susceptibilités de l'ordre public sont capricieuses. Les menaces de troubles peuvent varier suivant la couleur du parti qui organise une réunion. En fait, la disproportion est énorme entre les partis politiques victimes des rigueurs administratives. Ce sont là des constatations de purs faits qui font sentir tout l'inconvénient que peut présenter la pratique massive de l'interdiction préventive (1).

Ce qui peut en outre paraître grave dans les nouvelles pratiques, c'est que les administrateurs n'interdisent plus une réunion en particulier. Les pouvoirs des maires et des préfets tendent à devenir généraux dans l'espace et dans le temps.

Le préfet du Bas-Rhin avait interdit le 28 novembre 1935 la réunion projetée par le « Francisme », à Strasbourg, pour le 30 novembre 1935, ainsi que *toute autre réunion publique* du dit groupement sur le territoire de ce département.

Un second arrêté, en date du 30 novembre 1935, interdit *toutes les réunions publiques ou privées* organisées par le Francisme dans le département du Bas-Rhin.

(1) La même semaine où M. le Ministre de l'Intérieur interdit la réunion du Parti Social Français annoncée pour le 2 octobre 1936 au Vélodrome d'Hiver, il laisse le Parti communiste tenir le 4 un grand meeting au Parc des Princes. Le même jour où le gouvernement interdit à LÉON DEGRELLE la salle Wagram, il laisse à l'anarchiste Valencien ALPHONSE MIGUEL la salle de la Mutualité. Le lendemain du jour où M. DORIOR voit prohiber sa réunion de Montpellier, le vieil anarchiste SÉBASTIEN FAURE est autorisé à exposer sa doctrine dans la même ville. Au lendemain des tragiques événements de Clichy, du 16 mars 1937, les réunions des partis minoritaires sont interdites aux Batignolles, à St-Cloud, tandis que les « Jeunesses Populaires » peuvent s'assembler à Magic-City. Dans la semaine qui suivit cette soirée douloureuse, douze réunions des « Nationaux » furent interdites, et un nombre égal de rassemblements tolérés pour le camp adverse.

Au lendemain du 4 octobre 1936, le gouvernement de M. BLUM annonça qu'il s'opposerait à tout *rassemblement de quelque parti que ce soit*, dans la région parisienne. Dans ces conditions, et sans doute par représailles, le parti communiste annonça pour le dimanche 11 octobre 1936, cinquante-deux réunions dans les trois seuls départements d'Alsace-Lorraine, manifestation de masse qui pouvait créer, en dehors de la période électorale, dans un pays frontière, une agitation dangereuse pour l'ordre public et la sécurité nationale. Après pourparlers, le gouvernement déclara « *n'autoriser* » que dix réunions.

Les administrateurs n'interdisent plus les réunions, ils *autorisent* celles qui leur paraissent praticables. Il nous semble remonter d'un régime de droit à un régime de police et d'autorisation.

Les interdictions générales dans le temps ou dans l'espace équivalent en effet à la création d'un système prohibitif. Elles remettent en vigueur la nécessité d'une autorisation.

Au début d'avril 1937, M. VIELJEUX, Maire de La Rochelle, prend un arrêté interdisant toutes les réunions politiques sur le territoire de cette ville, « considérant « qu'en l'état actuel des choses, la liberté n'existe plus « qu'à l'usage d'un seul parti ».

« J'ai pris mon arrêté, dit-il, dans l'unique but d'assurer la tranquillité de la rue. En pareil cas, il n'y a « qu'une solution : imposer à tous l'égalité du silence ».

Il n'est pas douteux que de telles pratiques deviennent illégales. L'arrêté du maire de La Rochelle a été déjà annulé par décision préfectorale, et l'affaire vient

d'être soumise au Conseil d'Etat (1). La solution attendue semble bien être une condamnation de principe de ces pratiques nouvelles, spécialement des interdictions générales dans le temps. Le Conseil d'Etat avait déjà donné cette réponse dans son arrêt « TURBY » (2). Il avait annulé l'arrêté du maire de Louville (Nord), qui avait interdit, sauf autorisation préalable, d'organiser des réunions publiques, des défilés, des cortèges. Le juge de l'excès de pouvoir avait décidé que si le maire peut soumettre les cortèges et les manifestations à la nécessité d'une autorisation pour des motifs d'ordre public, une telle faculté ne saurait lui appartenir pour les réunions. Une interdiction générale est impossible. « Considérant qu'en vertu de la loi du 30 juin 1881 et de la loi du 28 mars 1907, les réunions publiques sont libres sans qu'une autorisation ni une déclaration préalable puissent être exigées ».

La même doctrine peut être dégagée d'un arrêt plus ancien du Conseil d'Etat, affaire « PENICAUD », 30 novembre 1928 (3). Dans sa note au Sirey, Monsieur Maurice HAURIUOU dégage de cet « arrêt de principe » l'idée essentielle que l'interdiction de toutes les manifestations d'une liberté aboutit à la négation de cette liberté, ce qui est parfaitement illégal.

(1) L'arrêté du maire de La Rochelle, annulé par le préfet, semble entaché d'illégalité par la généralité de la mesure qu'il édicte. « L'ordre public, dit M. TEITGEN (thèse, p. 261), est affaire de circonstance. « Telle réunion peut aujourd'hui provoquer des troubles, tandis que demain elle ne présentera aucun danger. Tout arrêté doit être motivé par une circonstance de fait particulière et il doit être lui-même d'une portée relative et limitée. Les règlements qui édictent une interdiction absolue et générale dans le temps et dans l'espace sont, à l'évidence, illégaux pour insuffisance de leurs motifs ».

(2) C. E. 28 nov. 1934.

(3) Sirey 1929-3-1. ♦

Dans cette affaire « PENICAUD », le préfet du Nord avait interdit le colportage de journaux sur plusieurs points de son département. Le Conseil d'Etat jugea que l'énumération des lieux et des circonstances où la distribution était interdite était tellement complète qu'en fait il ne restait aucune place pour la liberté de distribution.

Les interdictions générales des réunions publiques telles qu'elles furent portées dans les années 1936-1937, constituent une violation, peut-être excusable, mais pourtant caractérisée de la loi.

SECTION III

Un moyen de pression sur les Autorités Administratives La contre-manifestation.

Le procédé n'est point nouveau. Il opère un renversement des responsabilités et fournit aux administrateurs des motifs pour sévir.

Au mois de novembre 1790, Clermont-Tonnerre, président d'un club monarchique, allait trouver le maire de Paris, BAILLY, pour lui demander de protéger le droit de réunion contre la foule embrigadée qui, chaque soir, venait troubler les séances de son club. BAILLY répondit — naïveté ou cynisme — qu'il faisait partie du club adverse.

Les Jacobins eurent alors recours à un moyen qui réussit souvent, nous dit FERRIÈRES dans ses mémoires : exciter une émeute, puis en rejeter le blame sur ceux qui en ont été l'objet et la victime. Ils envoyèrent cinq ou six cents de leurs affidés armés de bâtons dans la rue des « Ecuries du Roi » où le club monarchique tenait ses réunions. Ils firent soutenir leurs gens d'une centaine de gardes nationaux avec quelques coureuses du Palais Royal.

Le maire, BAILLY, arrive au milieu du tumulte. Il blâme les monarchiens de leur obstination à vouloir sou-

tenir un club que le peuple a proscrit. La municipalité de Paris prend un arrêté dans lequel elle assure que le club monarchique a organisé la veille une provocation et des scènes sanglantes (1).

(1) La liberté de réunion, unie à la liberté d'association, arrive toujours à se dévorer elle-même, à se détruire. Notre expérience actuelle semble renouveler l'expérience révolutionnaire. « Avec la liberté des clubs s'amointrit la liberté de réunion.... Tandis que les clubs révolutionnaires jouissent de la liberté la plus complète, il n'y a plus de liberté pour quiconque n'est pas partisan du nouvel état de choses. « Les amis de la royauté n'osent plus se réunir, si ce n'est en secret et « comme des conspirateurs. Sous la convention, le despotisme jacobin « organise la liberté à sens unique. Les partisans de la réaction monarchique ne sont plus les seuls à qui la liberté soit enlevée. Les différents partis révolutionnaires s'entredéchirent. Le premier soin du « plus fort est de proscrire les autres. Des clubs sont fermés successivement par des mesures particulières » (DUPRIEZ, thèse Bruxelles, 1887).

JOUET termine son étude sur les clubs par des conclusions pessimistes : « Les clubs ne peuvent être une arme loyale à la disposition « des deux partis, un rouage docile permettant le libre jeu des opinions « diverses, mais un instrument étouffant la discussion et assurant la « victoire au plus violent ». Le « chantage » de la contre-manifestation était déjà pratiqué sur une vaste échelle en 1790. Dès la fin de 1789 le constitutionnel royaliste MALOUET avait fondé un club aux « Grands Augustins ». Mais la tourbe révolutionnaire qui agitait Paris donna une première idée de la façon dont elle entendait la liberté de parole et de discussion : chaque soir elle vint huer les membres du club jusqu'à ce que ceux-ci renoncent à tenir leurs séances. Les modérés forment encore, le 1^{er} avril 1790, à la Chaussée d'Antin, le club des « Impartiaux », mais la foule fut aussi intolérante que sectaire. Troisième tentative deux mois après : « Le Club Français s'ouvre rue Royale. Cette « fois, c'est pire encore. Les menaces du peuple aux membres du club « sont telles que la municipalité comprend que l'histoire va tourner « au tragique et qu'il faut se décider à intervenir ; sans doute elle « va envoyer des forces pour rétablir l'ordre ? Elle fait mieux : elle « interdit le club » (Louis BLANC, « La Révolution »). Au début de la Révolution, les tribunaux sacrifient souvent le droit de réunion au droit de manifester. Le 15 mai 1790, le tribunal de police de Paris supprime un club monarchien « considérant que cette assemblée est une occasion de troubles, qu'elle donne lieu à des attroupements, qu'elle ne peut être protégée que par des moyens violents » (TAINE, « Origines de la France Contemporaine », La Révolution, T. II, p. 79).

Ce ne sont pas là les « Grands exemples de la Révolution ».

Toutefois Louis BLANC excuse ce sectarisme : « Le peuple se faisait tyran pour devenir libre ».

Excuse traditionnelle du despotisme. Des phrases semblables furent prononcées à la Révocation de l'Edit de Nantes, ce sera le mot du 2 Décembre, il figurera en préface des plans quinquennaux de la Russie Soviétique.

Les instituteurs de Nevers considéraient aussi la conférence de René BENJAMIN comme une provocation.

Depuis un an ce système de pression a été très fréquemment utilisé.

Lorsque une réunion est annoncée, les partis opposés alertent leurs adhérents, déclanchent dans leur presse une campagne provocatrice, font placarder des affiches, distribuent des tracts, dénonçant l'insolence de ceux qui veulent user de leur droit.

Après l'excitation, quand la semence de haine laisse présumer des fruits de violence, un groupe de mandatés va demander à l'autorité de police un arrêté d'interdiction pour le maintien nécessaire de l'ordre public.

La liberté de réunion doit pratiquement disparaître si de tels procédés réussissent. La manifestation et la réunion ne peuvent être également tolérées. Les exemples des 2 et 4 octobre 1936 montrent que dans cette voie, l'on arrive rapidement à une impasse, à un point de crise où la liberté doit périr.

Rappelons ces faits instructifs :

Le Parti Social Français devait tenir le 2 octobre 1936, une réunion au Vélodrome d'Hiver. Les partis socialistes et communistes annoncèrent une contre-manifestation dans la rue, et leur comité de coordination lança un appel à la violence (1).

(1) « Travailleurs de la Région Parisienne :

« Le Colonel de la Rocque et ses Croix de Feu camouflés en Parti Social Français, font connaître leur intention de se rassembler dans « l'un des quartiers les plus prolétariens de notre grand Paris (au Vel' d'Hiv').

« L'heure est trop grave pour tolérer une telle provocation. Tous « debout pour une puissante contre-manifestation.

« Toutes les instructions seront données par le responsable dans les « permanences suivantes...

« Discipline... Unité d'action... A bas le fascisme...

« Le Comité Régional de Coordination :

« Parti Socialiste. - Parti Communiste ».

Après ces menaces, le préfet de police prit contre la réunion du Colonel DE LA ROCQUE un arrêté d'interdiction.

Mais le parti communiste devait à son tour, tenir un grand meeting, le dimanche suivant 4 octobre, au Parc des Princes.

Le président du Parti Social Français en profita pour user lui aussi, et par représailles, du procédé de « chantage ». Il annonça une contre-manifestation, et lança un appel (1).

La réunion communiste ne fut pas interdite, mais protégée par un puissant service d'ordre de vingt mille hommes.

L'impression très nette de tout observateur, au soir de ce dimanche, 4 octobre, était que réunions et manifestations ne pouvaient plus continuer à s'opposer. Les unes ou les autres devaient l'emporter ou céder.

Les administrateurs peuvent interdire une réunion, ils n'empêcheront pas les victimes de l'interdiction de venir sur les lieux, aux alentours du point de convocation, parfois en curieux, parfois parce que l'interdiction tardive ne leur a pas été notifié, parfois dans des sentiments de rancune. Le 2 octobre, au soir, des membres du Parti Social Français arrivaient dans les rues

(1) Appel du Parti Social Français :

« Travailleurs sociaux et patriotes de la région parisienne : Marcel CACHIN, Jacques DUCLOS et Maurice THOREZ, fascistes des soviets russes, font connaître leurs prétentions de se rassembler dans l'un des quartiers les plus paisibles de notre grand Paris (au Parc des Princes).

« L'heure est trop grave pour tolérer une telle provocation. Tous debout pour une puissante contre-manifestation. Toutes instructions seront données par les responsables dans nos permanences.

« Discipline... Unité d'action... A bas le fascisme...

« Vive la liberté, vive la France.

« Le Comité Exécutif du P.S.F. ».

de Grenelle, voisinent du Vélodrome d'Hiver. Des collisions se produisaient avec leurs adversaires venus eux aussi « en curieux » sur les lieux.

Interdire une réunion peut donc conduire au résultat inverse du but poursuivi et opposer l'un à l'autre dans la rue deux camps et deux manifestations (1).

A l'inverse, il n'est pas sans inconvénient de protéger l'exercice de la liberté de réunion. Le procédé du service d'ordre massif ne peut-être d'utilisation courante ; il laisse planer des craintes sur l'issue de journées où deux groupements voisinent et s'opposent par dessus la tête impassible et la neutralité des miliciens. Il y a quelque inconvénient à mobiliser les hommes de police entre des citoyens que l'émotion peut dominer. La milice ne peut gagner à ces pénibles épreuves.

A cette échelle d'importance, la difficulté administrative devient difficulté politique.

Au début de l'année 1937, les adversaires se mon-

(1) Jusqu'à l'heure actuelle, cette utilité finale d'un arrêté d'interdiction ne peut être examinée par le juge de l'excès de pouvoir. Les répercussions lointaines de cet arrêté sont encore considérées comme rentrant dans le domaine de l'opportunité politique. Les nouveaux pouvoirs que s'est attribués le juge administratif depuis 1905-1907, son contrôle approfondi des motifs, ne l'ont point transformé, malgré les espérances que certains juristes en ont pu concevoir, en organe de tutelle ou en un arbitre de la moralité administrative. Il ne peut apprécier que l'utilité directe, la nécessité actuelle d'un arrêté d'interdiction.

M. TEITGEN écrit : « Bien que nécessaire pour éviter un désordre » donné, un règlement de police peut paraître *inopportun* si cessant de « l'apprécier uniquement par rapport au trouble qu'il a pour but d'éviter, l'on en vient à envisager ses conséquences générales. Un arrêté » municipal interdit une réunion parce qu'elle est susceptible de provoquer quelques cris d'hostilité. Isolé des contingences, cet arrêté est « à la fois légal et opportun puisqu'il est motivé par une menace » réelle de désordre ; mais supposons que les circonstances sont telles « qu'il provoque l'indignation d'une grande partie de la population et » suscite des querelles et des protestations publiques plus graves peut-être que les troubles légers qu'aurait pu provoquer la réunion interdite ; alors on dira que cet arrêté est maladroit du point de vue de « l'opportunité politique du moindre mal ». TEITGEN, thèse, Nancy, 1934.

trent encore plus agressifs, les interdictions sont plus nombreuses.

Les regrettables incidents Clichy du 16 mars 1937 semblent avoir marqué un paroxysme dans une crise déjà ancienne (1).

Devant ces pratiques nouvelles, on ne peut se rappeler sans amertume les tendances républicaines d'autrefois. Lors de la discussion de la loi du 28 mars 1907, M. CLÉMENCEAU, étant président du Conseil, et M. Aristide BRIAND, ministre des Cultes, en janvier, M. GHESQUIÈRES déposait un contre-projet avec MM. JAURÈS et Jules GUESDE, pour réclamer la liberté *absolue* du droit de réunion.

Alors qu'un magistrat municipal en arrive aujourd'hui à condamner toute assemblée politique, ils demandaient que le maire mit obligatoirement à la disposition des citoyens un emplacement quelconque pour assurer le libre exercice de leur droit. Ils demandaient qu'à défaut de local les réunions pussent se tenir sur la place publique.

En 1913, il suffisait de quelques obstacles opposés à la tenue d'une réunion républicaine pour soulever l'indignation de M. PAINLEVÉ, qui déposait, le 3 juin, sous

(1) Les journaux nous rapportent qu'à propos d'une séance récréative organisée dans la soirée du 16 mars 1937 au Cinéma Olympia, à Clichy, des tracts, des placards invitèrent à la contre-manifestation. Ce n'étaient point des appels officieux, mais de grandes affiches blanches, des affiches officielles, portant en tête : « Mairie de Clichy » et signées du député, du maire et du conseiller général.

Dans la semaine qui suivit, la liberté de réunion sembla totalement sacrifiée. Le journal *l'Humanité* écrivait victorieusement le 19 mars : « Les réunions des Croix de Feu et des Doriotistes sont interdites. Déjà « ont été refusées les autorisations de réunion du P.P.F., à Saint-Denis, « de Doriot, à Châteauroux, de Tixier-Vignancourt, dans le XVII^{me} « arrondissement. Après Clichy, il n'est plus tolérable que puisse re- « commencer les provocations ».

le ministère BARTHISU, une proposition de résolution vengeresse.

Sans doute, la politique des masses, l'organisation combative des partis ont transformé les conditions de vie sociale et alourdi les exigences de l'ordre public. Un gouvernement peut considérer comme dangereuse une réunion au Vélodrome d'Hiver, au centre de Paris (comme il peut très légitimement estimer pouvoir maintenir l'ordre aux abords d'un meeting au Parc des Princes). Mais il est inadmissible que dans les petites villes de province, les violents puissent imposer leur dictature. Le « chantage » de la contre-manifestation doit céder devant une répression systématique et sévère des délits d'attroupement et de provocation à l'attroupement prévus par la loi du 7 juin 1848, et surtout par une application stricte du nouveau décret du 23 octobre 1935, qui réglemente les cortèges et manifestations et crée de nouveaux délits avec des peines redoutables pour sanctionner ses dispositions.

LES MOYENS DE LUTTE CONTRE LA « PRESSION »
ET LE « CHANTAGE » DE LA MANIFESTATION

LA LOI DU 7 JUIN 1848

Jusqu'au décret du 23 octobre 1935, il était permis à quiconque d'organiser une manifestation et d'y participer. Ce n'était point là exercer une liberté reconnue, mais bénéficier d'une simple tolérance. La manifestation ne pouvait engendrer un délit que par l'application de la loi du 7 juin 1848 sur les attroupements ; à cette législation est venu se superposer le décret du 23 octobre

1935, qui exige une déclaration des organisateurs et qui soumet, en fait, les cortèges et les manifestations à un système d'autorisation administrative.

Mais la loi du 7 juin 1848 reste toujours en vigueur et dans toutes ses parties. Sans doute, elle ne rend les manifestants punissables que s'ils refusent de se séparer après les formalités de dispersion, mais elle crée aussi un délit dont les conditions sont plus facilement réalisables, avec des peines dont nos administrateurs modernes pourraient aujourd'hui utiliser la menace.

La provocation à l'attroupement est punie, même si elle n'a pas été suivie d'effet. Pour une provocation à un attroupement nocturne et armé, la loi prévoit une peine d'emprisonnement de six mois à un an ; pour une provocation d'un attroupement diurne et non armé, un emprisonnement de un à trois mois. Les imprimeurs, graveurs, lithographes, afficheurs et distributeurs sont punis comme complices s'ils ont agi sciemment.

Or les contre-manifestations organisées pour brimer la liberté des réunions, rentrent certainement dans la notion d'attroupement prévue par la loi du 7 juin 1848, et l'organisation de telles manifestations dans la notion de provocation à l'attroupement.

L'imprimeur se trouve obligé de signer les circulaires, les tracts, les affiches relatives à de tels faits, ces ouvrages n'étant pas considérés comme « ouvrages dits de ville ou bilboquets ». Déjà sous le second empire, à un moment où l'opposition se plaignait de la difficulté d'établir la définition juridique du « bilboquet », divers arrêts de la Cour de Cassation en avait exclu les circulaires appelant à manifester. La loi du 29 juillet 1881, article 43, est encore venu rappeler après celle du 7 juin

1848, la responsabilité de l'imprimeur qui prête son concours à une provocation à l'attroupement. C'est l'un des deux cas où il peut être poursuivi comme complice.

Un appel à manifester permet donc de poursuivre des délinquants et des complices en vertu de la loi du 7 juin 1848. N'y aurait-il pas là un moyen de faire cesser la pression des violents ?

LE DÉCRET DU 23 OCTOBRE 1935 SUR LES MANIFESTATIONS

Depuis la promulgation de ce décret, toute manifestation dans la rue doit être précédé d'une déclaration aux autorités de police (article 1) trois jours francs à l'avance, qui indique son but (article 2). Si l'autorité estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté (article 3).

La déclaration exigée équivaut en fait à une demande d'autorisation, car l'autorité de police dispose sans appel, du droit d'interdire (1).

(1) Si les réunions dans les propriétés privées semblent soumises en Grande-Bretagne à un simple régime répressif, les meetings dans la rue, au contraire, paraissent relever pratiquement d'un régime de police et d'autorisation.

On a coutume de dire qu'en Angleterre la voie publique est ouverte aux cortèges, aux monômes et manifestations, que les grands parcs urbains sont le domaine des orateurs et des prédicants. Sans doute, un principe domine en Grande-Bretagne : tout ce qui n'est pas défendu est permis. Il est permis de se promener seul, avec deux personnes, avec cent, avec mille. Le droit anglais ne reconnaît pas plus de compétence à la police pour interdire un meeting sur la voie publique que dans une propriété privée.

Mais la voie publique a une destination première : la circulation. Il n'existe pas de loi sur le meeting, mais une loi sur l'obstruction de la voie publique. Cette loi ne prévoit qu'une amende de 40 « pences » pour les contrevenants, mais elle donne des pouvoirs d'action directe aux policiers, et le délit qu'elle prévoit est très compréhensif. Il suffit, pour sa perpétration, non point que des voitures soient arrêtées, mais qu'une voiture *puisse* être arrêtée.

La police sait évidemment se servir de ses prérogatives. Elle ne

Il résulte de ce décret que toute manifestation sur la voie publique, non déclarée par trois organisateurs, ou interdite par l'autorité de police, constitue un attroupement illégal. Les simples participants ne sont pas punissables, mais les organisateurs, les provocateurs ou les auteurs de fausses déclarations encourent des peines correctionnelles (article 4) (1).

Il est incontestable que les autorités de police à qui trois organisateurs viendraient déclarer le but d'une contre-manifestation comme étant de s'opposer à l'exer-

disperse pas les attroupements aux guichets d'un théâtre, mais les rassemblements de chômeurs ou les piquets de grève à la porte des ateliers.

A Londres, le chef de la police a interdit toutes les réunions organisées devant les bourses du travail, sous prétexte qu'elles dérangent les employés de bureau et qu'elles obstruent la circulation.

Dans les grands jardins de la cité, les meetings ne peuvent être tenus que par la permission des autorités de police. Car ce sont les Pouvoirs de l'Etat qui sont maîtres de Hyde Park et de Trafalgar Square. (Voir J. BARTHÉLÉMY, Cours de Doctorat, 1935-36).

Ces solutions sont traditionnelles en Angleterre. Dans le procès Graham et Burns, en 1888, M. le juge CHARLES déclare « qu'il ne trouve « rien qui justifie le droit de tenir un meeting à Trafalgar Square ou « en tout autre lieu ». (MOUSSET, thèse, Nancy, 1934).

Il n'existe pas en droit anglais, comme le droit romain, de lieu qui appartient au peuple ou dont l'usage lui serait réservé. « Les juges « ne reconnaissent pas d'endroits publics où puissent, sans contesta- « tion possible, se tenir des réunions. Certains endroits reconnus par la « coutume ou par une réglementation administrative se prêtent bien à « des manifestations, mais coutume et réglementation ne sont pas irré- « vocables ». (MOUSSET, thèse, p. 223).

Dans les parcs publics, les meetings sont soumis à un véritable système d'autorisation. « A Trafalgar Square, les meetings publics ne peuvent, depuis quelque temps, avoir lieu que le samedi après-midi, et le dimanche. Les organisateurs, au préalable, doivent en demander la *permission* à la police en indiquant le but. Cette permission ne leur est pas toujours accordée. Dans les cas douteux où des troubles seraient à craindre, le Commissaire Central, ou même le Ministre de l'Intérieur, interviennent pour interdire le meeting. Les manifestants, ainsi prévenus, ne tiennent jamais de réunion ». (MOUSSET, thèse, p. 223).

(1) Art. 4. : « Seront punis d'emprisonnement de 15 jours à 6 mois « et d'une amende de 16 à 2.000 francs : 1° Ceux qui auront fait une « déclaration incomplète ou inexacte ou qui auront, avant la déclara- « tion ou malgré l'interdiction de la manifestation, adressé par un « moyen quelconque une *convocation* à y prendre part ; 2° Ceux qui « auront participé à l'organisation d'une manifestation non déclarée ou « interdite ».

cice de la liberté de réunion, devraient s'opposer à ce projet et refuser leur accord.

Donc, de toute manière, un appel à manifester contre la tenue d'une réunion, et l'organisation, à un titre quelconque, tombent sous le coup de la loi pénale (1).

La complicité des imprimeurs n'est pas prévue par le décret, mais rien ne peut empêcher les tribunaux de la retenir.

Les particuliers qui voient diriger contre leur liberté un appel de ce genre, peuvent donc déposer une plainte contre les organisateurs de la manifestation et leurs complices. Ils peuvent, si la réunion est interdite, se considérer comme indirectement lésés dans leurs intérêts moraux et matériels, se porter partie civile et réclamer des dommages-intérêts.

C'est ainsi qu'à la suite des événements d'octobre 1936 des plaintes furent déposées aux parquets (2).

(1) Les journaux nous fournissent un exemple de provocation à l'attroupement :

Le Comité antifasciste de Limoges fit distribuer le samedi 16 novembre 1935 un tract ainsi conçu :

« Une réunion Croix de Feu a lieu ce soir. Alerte... Rendez-vous de « tous les antifascistes à l'Hôtel-de-Ville, à 20 h. 30, pour le cas où « *une défense serait nécessaire* ».

Ce n'est point une provocation directe. La concentration doit se faire à l'Hôtel-de-Ville, dans un édifice et non sur la voie publique. Mais il y a une provocation indirecte puisque le but dernier doit être de descendre dans la rue : « pour le cas où une défense serait nécessaire ».

« Une information a été ouverte contre les organisateurs de la contre-manifestation de Limoges. N'ayant avisé le maire de leur intention, ni obtenu les *autorisations nécessaires*, ils ont contrevenu aux dispositions du décret-loi du 23 octobre 1935 sur le maintien de l'ordre public » (*Temps* du 20 nov. 1935).

(2) Après l'interdiction de sa réunion du 2 octobre 1936 au Vélodrome d'Hiver, le Colonel de la Rocque déposa le 27 novembre une plainte entre les mains du Procureur de la République, pour provocation à l'attroupement contre le comité régional de coordination des partis socialistes et communistes de la région parisienne. Il ne faisait que répondre à une inculpation de provocation lancée par le Parquet de la Seine contre certains dirigeants du Parti Social Français pour un appel

Qu'il nous suffise ici de noter le nouveau moyen offert par ce décret du 23 octobre 1935, pour faire respecter la liberté de réunion. Ce décret sur les manifestations nous avait paru dangereux, avec l'interprétation que lui avait donné les circulaires ministérielles de M. PAGANON. Il peut, dans un autre sens, se révéler très utile. Une arme dangereuse a souvent plusieurs tranchants. L'un d'eux est dirigé ici contre le « chantage » de la contre-manifestation. Dans des mains énergiques, ce pourrait être le plus sûr moyen de protéger contre la violence notre liberté (1).

exactement calqué par lui sur celui du comité de coordination et lancé le 3 octobre, la veille de la réunion communiste au Parc des Princes.

Le Colonel de la Rocque adresse donc une lettre à M. le Procureur de la République. Il justifie de son intérêt : « Cette provocation a causé au Parti Social Français un très grave préjudice. D'une part « en effet elle a servi de motif au gouvernement pour interdire notre « réunion. D'autre part, elle a été suivie d'effet, des adhérents du Parti « Social Français ayant été sauvagement attaqués ».

« Mes amis et moi nous nous réservons de nous constituer ultérieurement partie civile. Si nous ne le faisons pas dès aujourd'hui, c'est « uniquement par respect de la justice, toute constitution de partie « civile rendant en effet automatique l'ouverture d'une information ».

La constitution de partie civile a aussi un autre inconvénient pour un chef politique. Elle ne permet plus un effet de propagande. Le geste doit demeurer caché. Depuis l'affaire Stavisky et la loi André Hesse, cette constitution ne peut plus être publiée et doit demeurer secrète.

La plainte du Colonel de la Rocque n'a encore été suivie d'aucun effet. Par contre, le juge d'instruction, M. BÉTEILLE, a retenu contre lui le délit de provocation à l'attroupement, en transmettant en mars 1937, son dossier au tribunal correctionnel.

(1) LA LOI DU 10 JANVIER 1936 SUR LE PORT D'ARMES PROHIBÉES (Journal Officiel, 12 janvier). — Les administrateurs possèdent encore une troisième menace pour effrayer les agitateurs et les violents. L'article 5 du décret du 23 octobre 1935 frappait déjà des peines d'emprisonnement et d'amende « quiconque aura été, au cours d'une manifestation, porteur d'une arme ».

La loi du 10 janvier 1936 sur le port d'armes prohibées ajoute le cas de réunion et prévoit le fait d'être porteur d'une arme non seulement au cours, mais à l'occasion d'une réunion (article 1). La loi s'applique à ceux qui envahissent le lieu même ou qui attaquent à la sortie ceux qui en sortent. La conséquence en est que la loi vise non seulement les réunions publiques, mais aussi les réunions tenues sans publicité ni formalité préalable, car c'est surtout aux abords des réunions privées que souvent ces sortes d'agression se produisent. (Art. 1, loi du 10 jan-

Tout doit être surveillé et contenu dans le domaine de l'action, ou le laisser-faire conduit bientôt à la violence et à l'illégalité. Tout doit être permis pour l'expression verbale de la pensée, pour l'exercice des activités garanties.

« Si l'on veut établir la paix dans la rue, il faut d'abord établir la liberté qui est la véritable mère de l'ordre », disait PROUD'HON.

vier 1936. « Sera puni d'un emprisonnement de 3 mois à 2 ans et d'une amende de 100 à 1.000 francs, sans préjudice, s'il y a lieu, des peines les plus sévères prévues par la loi du 7 juin 1848, quiconque au cours d'une manifestation, au cours d'une réunion ou à l'occasion d'une réunion, aura été trouvé porteur d'une arme apparente ou cachée, ou d'un engin dangereux pour la sécurité publique ». N'oublions pas qu'une simple laisse à chien fut considérée par les tribunaux comme arme prohibée.

L'infraction prévue est un véritable délit, en ce sens que le juge doit apprécier si le délinquant avait l'intention de se rendre à la réunion.

Ces trois moyens mis à la disposition des administrateurs par la loi du 7 juin 1848, le décret du 23 octobre 1935, la loi du 10 janvier 1936, ces trois armes dangereuses aux adversaires de l'ordre et de la légalité devraient suffire à contenir les menaces de dictature pratique par la rue. La réunion doit l'emporter sur la manifestation.

CHAPITRE V

LE DROIT DE RÉUNION EN PERIODE DE CRISE

SECTION I

Le relâchement du contrôle jurisprudentiel Le système des présomptions.

Les autorités de police doivent jouir de plus larges pouvoirs, d'une plus grande liberté d'action pendant les périodes de crise ou de tension politique. Le contrôle du juge ne doit point, par sa menace, étouffer alors leur esprit d'initiative et de responsabilité.

Le Conseil d'Etat, en 1933, a pu vérifier, dans le détail des faits, les motifs de l'interdiction arbitraire portée par le maire de Nevers. La période de crise actuelle lui permet-elle la même rigueur d'examen ?

Bien que la loi du 9 décembre 1905 article 1^{er} garantît « le libre exercice des cultes » (comme la loi du 30 juin 1881 affirme les réunions libres), le juge de l'excès

de pouvoir, instruit par l'expérience, admit, au moment de la crise religieuse, que les manifestations extérieures du culte devaient être présumées dangereuses. Contre les processions, il éleva une présomption irréfragable de danger ; contre les autres manifestations une présomption simple, admettant la preuve contraire (1). Lorsque les querelles religieuses s'apaisèrent, le juge atténua la rigueur de ses présomptions, il en vint à examiner dans les faits le bien fondé des arrêtés d'interdiction. Quand les luttes religieuses seront définitivement calmées, la police des manifestations cultuelles ne fera sans doute l'objet d'aucune présomption jurisprudentielle, mais d'un sévère contrôle des réalités (2).

Instruit par l'expérience par les troubles continuels dont sont cause les réunions publiques ou privées, le Conseil d'Etat ne va-t-il pas s'apercevoir enfin que les réunions sont, en fait, une source de dangers, un facteur de désordres, qu'il est bon d'établir contre elles une présomption défavorable ?

Nous protesterons que le droit de réunion est spécialement garanti par la loi. Mais le « libre exercice des cultes » ne l'était pas moins. « Quand des activités de-
« viennent par elles-mêmes une cause de troubles, écrit
« M. TEITGEN (3), le Conseil d'Etat n'a plus à examiner
« les faits qui motivent l'arrêté d'interdiction... Il est
« une circonstance locale imprécise et fuyante que le
« juge ne peut saisir sans de grandes difficultés : l'état

(1) Affaire Baldy. C. E. 10 août 1917. Rec. P. 637.

(2) C. E. « Abbé Didier », 1^{er} mai 1914. Rec. p. 515. — « Goldenberg », D. H. 1932, p. 247. — M^{lle} FOSSIER, thèse Paris 1927.

Conclusions de M. CORNEILLE, C. E. Berthenet, 10 août 1917. S. 18-3-9.

(3) TEITGEN, thèse Nancy 1934, p. 268, p. 283-84.

« psychologique de tout ou partie de la population, son
« degré de tolérance ou d'intolérance, l'acuité qu'y ont
« prises les querelles de clochers, et cependant c'est cet-
« te circonstance qui doit permettre d'apprécier les exi-
« gences locales de l'ordre public dans l'importante ma-
« tière de la police des réunions et des manifestations.
« Faut-il alors reconnaître au maire un pouvoir discrétionnaire d'appréciation qui aurait sa source, non
« dans l'article 97, mais dans l'impossibilité pratique
« d'un contrôle par le Conseil d'Etat.... Le Conseil
« d'Etat ne l'a pas voulu : il a substitué à l'examen des
« faits en matière de réunions dans les lieux publics et
« des manifestations extérieures le recours à certaines
« présomptions de fait qu'il a progressivement élaborées
« d'après des données de l'expérience commune » (1).

Ces présomptions constituent encore un procédé de vérification par les faits, étant déduites de l'expérience générale. Le juge qui les applique ne cesse pas d'être juge du fait. Mais elles élargissent les pouvoirs des autorités de police, qui, en principe, ne deviennent jamais discrétionnaires, mais qui en réalité tendent du moins à l'indépendance.

Sous le bénéfice de cette observation, la circulaire de M. PAGANON, prise en exécution du décret du 23 octobre 1935, nous paraît peut être inspirée d'un esprit juridique très sûr. Nous sommes dans une période exceptionnelle de crise, d'évolution politique et sociale. Les associations, les ligues sont devenues inquiétantes et combattives. Leurs réunions font courir des dangers

(1) Voir aussi conclusions de M. CORNEILLE sous C. E. 10 août 1917, « Baldy », Rec. p. 637. S. 18-3-9.

à la sécurité publique. Elles sont, en fait, depuis plusieurs années, des causes de troubles graves, étant souvent assorties d'émeutes dans la rue, d'attaques contre les personnes et les propriétés.

Dans la crise présente, les réunions doivent être présumées dangereuses. Si le juge admet des présomptions, l'administrateur doit en admettre aussi, et « a fortiori », M. le Ministre de l'Intérieur peut recommander aux préfets et aux maires d'interdire les réunions dès que des « incidents » seront à redouter, et dès qu'un service d'ordre, même restreint, paraîtra nécessaire. La crise actuelle l'y autorise.

Toutefois, le Conseil d'Etat n'a jamais employé ce système de présomptions que pour des manifestations dans la rue, ou des réunions dans des lieux publics. M. TEITGEN a le soin de le noter. Or ces lieux publics sont spécialement placés par l'article 97 ³⁰ de la loi municipale, sous la surveillance policière, et l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 nous rappelle que les manifestations cultuelles sur la voie publique « continuent à être réglées en conformité des articles 95 et 97 de la loi du 5 avril 1884 ».

Le Conseil d'Etat n'a jamais pratiqué la méthode des présomptions, même en période de crise, pour les cérémonies intérieures du culte, bien que les églises soient également nommées par l'article 97 de la loi municipale comme des lieux publics « où il se fait de grands rassemblements d'hommes », et cela peut-être parce que les cérémonies intérieures étaient assimilées, en 1907, à des réunions publiques.

Dans cette phase aiguë des luttes religieuses, les cérémonies intérieures pouvaient causer des troubles en-

core plus graves que les cortèges extérieurs. Or pour le jour même où le gouvernement fait procéder à l'inventaire d'une église, le Conseil d'Etat n'élève aucune présomption de danger (Arrêt « Abbé VOITURET », 1907), et s'il confirme les arrêtés préfectoraux d'interdiction, c'est après avoir examiné les faits et constaté la réalité des motifs d'interdiction (Arrêt « Abbé DÉLIARD », 1908).

Dans la crise actuelle, crise politique et sociale, le conseil n'abandonne pas cette pratique. Les arrêts BENJAMIN, de 1933 et 1936 les arrêts BUCARD, de 1936, et BIDAJOUX de 1937, n'élèvent aucune présomption contre les réunions publiques ou privées. Ils visent, en fait, les menaces suffisantes ou insuffisantes de troubles pour confirmer ou annuler les arrêtés d'interdiction.

« Considérant, dit l'arrêt BUCARD, qu'il résulte de « l'instruction que les réunions projetées étaient de nature à entraîner des troubles graves, que le préfet ne « disposait pas aux dites dates de forces de police suffisantes..... » (1).

« Considérant, dit l'arrêt BIDAJOUX (2) qu'il ne résulte d'aucune pièce du dossier que des troubles fussent à prévoir..., que les rapports et observations présentées par le préfet du Rhône et le Ministre de l'Intérieur ne contiennent sur ce point aucune précision ; « que d'ailleurs il n'est pas allégué que le préfet, avec « les forces de police qu'il avait à sa disposition, n'eût « pas les moyens de maintenir l'ordre... ».

Dans ce dernier arrêt BIDAJOUX, de 1937, loin d'élever une présomption de défaveur contre les réunions

(1) C. E. 23 déc. 1936. Gaz. Pal. 1937-1-118.

(2) C. E. 5 février 1937. Gaz. Pal. du 2 mars 1937.

privées, le Conseil d'Etat élève au contraire une présomption favorable. Les administrateurs doivent fournir dans des rapports des preuves suffisantes du trouble prévu. L'incertitude profite à la liberté.

Le juge administratif semble d'ailleurs ne pas approuver l'interprétation ministérielle du décret du 23 octobre 1935. Car si les administrateurs l'ont déjà visé dans leurs arrêtés, ainsi que les circulaires d'application, le Conseil d'Etat s'est bien gardé de s'appuyer sur ce décret du 23 octobre, relatif aux seules manifestations. Il s'en tient aux textes antérieurs et à sa formule traditionnelle. Dans son arrêt *BUCAR*, du 23 décembre 1936, s'il confirme l'interdiction des réunions du « Francisme », c'est en s'appuyant sur les principes généraux du droit. Son silence vaut sans doute un désaveu.

SECTION II

Les réunions en temps d'État de Siège

A lire nos textes de loi, la déclaration de l'état de siège est le seul événement qui puisse suspendre le régime répressif institué pour les réunions, et donner à leur sujet aux administrateurs des pouvoirs de police ou d'action directe. Légalement, ce n'est que sous l'état de siège qu'une autorité — l'autorité militaire — puisse interdire les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre. (Loi du 9 août 1849, article 9).

La législation du 9 août 1849 n'a pas été modifiée par la loi du 30 juin 1881 sur les réunions (1).

Cette dernière a renforcé les garanties de la liberté individuelle, mais n'a pu abroger une loi d'exception :
« Une de ces lois de police et de sûreté qui doivent être
« exécutées par la voie administrative dans leur objet
« direct, alors même que pour cette exécution des droits
« privés devraient être provisoirement méconnus » (2).

(1) Non plus que par la loi du 29 juillet 1881 sur la presse ou celle du 17 juillet 1880 sur les débits de boisson.

(2) Note de M. HAURIOU sous arrêt C. E. « Delmotte », Sirey 191-3-9.

Selon l'expression de M. HAURIU « Il faut en venir « ici à distinguer plusieurs sortes de lois : dans l'at-
« mosphère de légalité à outrance (M. HAURIU écrit en
« 1915) et de souveraineté parlementaire où nous vi-
« vons depuis des années, on s'est habitué à ce préjugé
« que toutes les lois se valent. La loi du 9 août 1849
« est une loi de police et de sûreté permanente, dont
« l'application dans chaque circonstance exceptionnelle
« est décidée par le Parlement » (1).

Après la déclaration de l'état de siège (et dans ce cas seulement), l'autorité de police, qui est alors l'autorité militaire, peut « interdire les réunions qu'elle juge
« de nature à exciter ou entretenir le désordre ». Dans cette hypothèse seule, l'autorité de police peut user de contrainte directe, suspendre la garantie de l'exécution judiciaire ; car « une loi de police et de sûreté a néces-
« sairement un caractère d'urgence, et, à ce titre, elle
« peut être ramenée à exécution par la voie extraordi-
« naire, c'est-à-dire par la voie administrative, toutes
« les fois, du moins, qu'elle n'a pas prévu elle-même
« des sanctions judiciaires, parce qu'il faut que force
« reste à la loi, et cette exécution peut occasionner la
« violation provisoire de certains droits privés » (1).

Des agents pourront donc être placés aux alentours du lieu où devait se tenir la réunion interdite, le local pourra être fermé par la force.

En 1881, ce privilège d'action directe semblait devoir être réservé à l'autorité militaire pour le cas d'état de siège — on pensait communément qu'en dehors de

(1) Note de M. HAURIU sous C. E. « Delmotte », 1915.

cette hypothèse le législateur avait proscrit tout système préventif et de police pour n'instituer qu'un régime de répression judiciaire.

Nous avons vu, à propos de l'arrêt BENJAMIN du 19 mai 1933, comment cette interprétation avait été abandonnée. On pense aujourd'hui que ce ne sont pas seulement les lois de police et de sûreté qui doivent être exécutées d'urgence, même au prix d'une violation des droits privés, mais ausis les simples règlements de police lorsque les nécessités de l'ordre public réclament la célérité. On s'accorde à reconnaître que non seulement les lois de police et de sûreté permettent l'exécution par voie administrative, mais on reconnaît encore que l'urgence donne aux lois ordinaires le caractère de lois de police et de sûreté et que la même urgence justifie l'exécution par la voie administrative des simples règlements (1).

Avec cette nouvelle interprétation, aucune différence de régime n'existerait donc plus pour les réunions entre les périodes normales et le temps d'état de siège. Il n'en est rien, car la jurisprudence semble avoir encore étendu au cours de la guerre de 1914-1918, les pouvoirs reconnus à l'autorité militaire.

En effet, même pour le cas-limite de l'état de siège, le législateur de 1849 avait maintenu le régime des lois. Les hommes de la seconde république n'avaient pas voulu qu'au moment où l'on pouvait avoir à demander tant de sacrifices aux citoyens, « vint s'ajouter celui de leur « liberté, et que les causes de désordre matériel pus-

(1) Cons. Etat 19 avril 1907. S. 1909-3-101.

Voir note de M. HAURIU sous C. E. « Delmotte » 1915.

« sent se doubler du désarroi moral résultant de la privation des garanties légales » (1). Ils ont estimé que le meilleur moyen d'assurer l'ordre public dans les temps troublés était encore d'apporter les moindres changements au régime des lois. Ils ont voulu que, même sous l'état de siège, puissent être tenues dans des conditions normales les réunions publiques, et en particulier les réunions électorales dont peuvent dépendre dans des moments critiques la sauvegarde du régime et le salut de la République (2).

Dans l'article 11 de la loi du 9 août 1849, le législateur a donc posé cette règle fondamentale que « les citoyens continuent à exercer, nonobstant l'état de siège, tous les droits garantis par la Constitution ».

Les pouvoirs de police qui appartenaient à l'autorité civile passent à l'autorité militaire, qui ne reçoit point, sauf exception, de prérogatives nouvelles.

Il existe toutefois des exceptions qu'énumère l'article 9 de cette loi. L'autorité militaire peut :

1° Faire des perquisitions de jour ou de nuit au domicile des citoyens ;

2° Eloigner les repris de justice ;

3° Ordonner la remise des armes ;

4° Interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter qu'à entretenir le désordre.

Ce sont là autant d'atteinte aux libertés du domicile, de l'individu, de la presse, de la parole, de la réunion.

(1) V. note sous Cass. 11 juin 1915. S. 1916-1-25. V. J. BARTHÉLÉMY, « Revue de droit public », 1915, p. 545.

(2) La même préoccupation républicaine se retrouvera dans la loi du 30 juin 1881. Les députés refuseront au gouvernement le droit d'interdire ou de suspendre une réunion même en cas de péril imminent, devant une insurrection à main armée ou une invasion étrangère.

La loi du 9 août 1849 a donc délimité une aire restreinte, celle de l'article 9, où l'autorité militaire agit, non plus à la place de l'autorité civile, mais en vertu d'un pouvoir propre. C'est un terrain d'exception dont les limites, semble-t-il, ne devraient pas être élargies par le juge, mais fixées restrictivement.

Or les tribunaux ont étendu ce domaine réservé. Ils ont voulu, peut-être à l'encontre de l'esprit de la loi, interpréter largement les pouvoirs extraordinaires accordés à l'autorité militaire.

Le Conseil d'Etat a commencé ce travail d'extension dans son arrêt DELMOTTE du 6 août 1915 (1).

Il interpréta au sens le plus large le mot « réunion » écrit dans la loi. Il le prit non pas dans son acception juridique, mais dans son sens vulgaire et générale comprenant toute assemblée quelconque, même le groupement des consommateurs dans un débit de boissons.

La Cour de Cassation ne partagea point l'opinion du juge administratif et ne crut pas que l'interprétation extensive du mot « réunion » fut conforme à l'esprit de la loi et à la volonté des républicains de 1848.

(1) D. P. 1916-3-1. La requête présentée par le plaignant Delmotte, dont le commandant de la place d'Annecy avait fait fermé le café, tend à démontrer que la loi de 1849 n'a pas pour but de contredire les autres lois, en substituant à l'état de siège un état exceptionnel de police. Mais M. CORNEILLE, commissaire du gouvernement, s'élève contre cette prétention. Pour lui la législation sur l'état de siège ne doit pas se combiner avec les lois ordinaires, elle ne peut s'interpréter aux moyens de leurs principes et de leurs expressions, « il a pour but de les contrecarrer en bloc en substituant à l'état de droit un droit exceptionnel ». Le rapporteur du projet de 1848, le conseiller BOUDER, n'a-t-il pas déclaré que tous les intérêts doivent être absorbés dans la nécessité de la défense commune, que les garanties des citoyens sont un instant suspendues ». Il ne faudrait donc pas réduire le mot « réunion » à la portée que lui donnent les lois successives des 6 juin 1868, 30 juin 1881 et 28 mars 1907, il faut le prendre dans son sens grammatical.

Mais pour ne pas entrer directement en conflit avec la jurisprudence du Conseil d'Etat, elle décida qu'elle ne pouvait vérifier la légalité des arrêtés militaires pris en vertu de l'article 9, et refusa son contrôle. Dans ses arrêts du 20 avril 1916 « Demoiselle MALHERBE » (1), du 12 mai 1916 « Femme LOTZ » et du 2 juin 1916 « Georgina DESILLION » (2), elle décida que les arrêtés militaires pris en vertu de ces pouvoirs extraordinaires n'étaient pas sanctionnés par l'article 471¹⁵ du Code pénal, qu'ils ne comportaient donc pas l'exécution, le contrôle et la sanction judiciaire (3).

La Cour de Cassation n'est pas favorable à un élargissement des termes, mais elle opère implicitement une extension beaucoup plus dangereuse au profit du pouvoir militaire. Voulant éviter une contrariété de jurisprudence, elle refuse la sanction de l'article 471¹⁵ du Code pénal.

C'est décider par là, que l'article 9 crée un pouvoir de police anormal, spécial à l'autorité militaire, dont les décisions ne peuvent plus comporter qu'une exécution par la force et « manu militari ».

En matière de presse et de réunion, l'autorité mili-

(1) Sirey 1917-1-25.

(2) Bull. Crim. 1916, N° 129.

(3) La Cour de Cassation se déclare implicitement opposée à une interprétation large du mot réunion. M. ROUX, dans sa note sous l'arrêt « Demoiselle Malherbe », prétend même que, par son refus de sanction, la Cour « a déclaré abusifs et illégaux les arrêtés de police « de l'autorité militaire ordonnant la fermeture de certains cafés ». Il répond à l'argumentation de M. CORNEILLE, selon lequel la loi sur l'état de siège doit s'interpréter dans ses termes isolément, abstraction faite des autres lois qu'elle a pour but de contrecarrer. Pour M. ROUX, « le « but de la loi de 1849, clairement indiqué dans son article 11, est de « maintenir le régime des lois. Au lieu donc de l'interpréter isolément « et de donner à ses expressions un sens spécial, on doit l'entendre « comme faisant partie de l'ensemble de la législation, et donner aux « termes qu'elle emploie leur sens usuel, communément regu ».

taire ne pourrait donc opérer que par des procédés policiers d'action directe. Elle ne peut laisser les particuliers soumettre ses arrêtés à la vérification du juge judiciaire par le moyen de l'exception d'illégalité, accordant ainsi une garantie aux droits individuels et respectant — ce qui est de l'essence de la loi de 1849 — les libertés publiques.

En ne laissant place qu'à une exécution brutale, la Cour de Cassation voit donc dans les arrêtés pris en vertu de l'article 9, des arrêtés exceptionnels, non seulement quant à leur objet, mais aussi quant à leur nature. Elle reconnaît aux autorités militaires, en dehors du pouvoir réglementaire, et sauf le contrôle du juge administratif, une sorte de pouvoir dictatorial.

Car le pouvoir réglementaire règle l'exercice des droits sans les supprimer, tandis que les mesures prises en vertu de l'article 9 iront plus loin, supprimeront, ou mieux, suspendront le droit lui-même. Il y a peut-être une contradiction intime à décider que, dans notre droit public, un arrêté peut, pour partie, se rattacher au régime réglementaire, et y échapper pour partie, supporter le contrôle du juge administratif, et refuser le contrôle du juge judiciaire.

« Pour ma part, avoue M. JÈZE, en 1916 (1), j'éprouve les doutes les plus sérieux sur la valeur de cette argumentation. Elle est bien étriquée, et la thèse contraire a été développée avec une grande force par le Conseiller-Rapporteur PETITIER. L'article 471¹⁵ vise les règlements légalement faits par l'autorité

(1) JÈZE, « Revue de Droit Public », 1916, p. 107. Cf. en même sens HAURIOU (note au Sirey 1916-3-1).

« administrative ». Cette formule n'est-elle pas assez « générale pour comprendre les règlements faits par « toutes les autorités, administratives, militaires ou ci-
« viles ».

L'année précédente, en 1915, M. BARTHÉLEMY pensait que ces mesures de l'autorité militaire « prises réguliè-
« rement en vertu des pouvoirs exceptionnels conférés
« par la loi de 1849, étaient *complétées par la sanction*
« *pénale normale* (article 471 ¹⁵ du Code pénal) » (1). L'expérience devait démentir son attente. Des pouvoirs dictatoriaux furent attribués en fait aux autorités.

La liberté de réunion fut soumise pratiquement et contrairement à l'esprit de la loi du 9 août 1849, à un système d'autorisation. Le recours pour excès de pouvoir qui demeurerait ouvert ne semble pas avoir été exercé. Si des instances furent instituées devant le juge administratif, aucune trace de décision ne demeure dans nos recueils judiciaires en dehors des arrêts relatifs aux affaires de fermeture des débits de boissons.

Les conférenciers devaient, pendant la guerre, demander une autorisation aux préfets ou aux généraux commandant les régions militaires.

Dans la préface d'une brochure reproduisant une conférence prononcée à Bordeaux, le 12 février 1915, par M. Jean DESGRANGES, sur le « Pape et la Guerre » (Limoges, 1915), on lit « qu'après s'être entouré, avec
« autant de vigilance que de tact, des garanties que
« comportent les intérêts patriotiques supérieurs qui lui
« sont confiés, le général commandant la 18^{me} région
« avait bien voulu *autoriser* cette réunion publique ».

(1) BARTHÉLEMY, « Revue de droit public », 1915, p. 565.

D'autre part, les journaux du 12 avril 1915 annonçaient que la même autorisation n'avait pu être obtenue du préfet de la Drôme pour la répétition de la même conférence dans la cathédrale de Valence (1).

Au régime de la censure pour la presse, correspondait le régime de l'autorisation et de la coercition directe pour les réunions. M. BARTHÉLÉMY regrettait, dès 1915, la rigueur de ces pratiques. « Toutes les réserves sont permises, disait-il, au sujet de la manière dont le droit gouvernemental a été mis en œuvre par des agents anonymes. Il est regrettable que dans bien des cas, et surtout lorsqu'il ne s'agissait pas de la défense militaire, ils n'aient pas fait preuve de plus de discernement, de tact, de modération. Il n'est pas admissible surtout que l'on transforme en un privilège indéfendable pour les hommes politiques, ce qui n'est qu'une précaution légitime pour la défense nationale. Il n'est pas défendu de regretter que le pays n'ait pas eu l'occasion de donner au monde ce grand exemple d'un peuple qui garde, au milieu de la crise la plus grave, le goût et les mœurs de la liberté » (2).

L'Angleterre a pu, dans le même temps, nous donner cet exemple. Les administrateurs, bien qu'ayant à leur disposition des lois temporaires de police et de sûreté (3), surent ne pas étouffer toute liberté. Le cas de la réunion de Cardiff, du 11 novembre 1916, est demeuré célèbre.

Cette réunion avait pour but de prêcher le pacifisme

(1) J. BARTHÉLÉMY, « Revue de droit public », 1915, p. 315.

(2) J. BARTHÉLÉMY. « Revue de droit public », 1915, p. 358.

(3) L'ensemble de ces mesures de guerre est connu sous le nom de D.O.R.A. (Defense Of Realm Act).

SECTION III

La théorie de l'urgence et l'avenir du droit de réunion.

L'étude de notre droit de réunion, en période normale, comme sous l'état de siège, nous a montré comment avaient été débordées les conceptions anciennes. Les prévisions de notre loi du 9 août 1849 semblent avoir été dépassées par les arrêts de la Cour de Cassation de 1915 à 1916, et par les pratiques de la guerre ; les prévisions de notre loi du 30 juin 1881 furent bousculées par l'arrêt BENJAMIN de 1933. La théorie de l'urgence, de la nécessité, domine à l'heure actuelle notre droit de réunions publiques ou privées.

Il est des cas — ils deviennent fréquents — où la réunion la plus paisible, la plus privée, la plus légale, doit être interdite en vertu de ce principe que « nécessité fait loi ».

Bien que la loi qui nous regit rejette tout système préventif ou de police, c'est sous un tel régime que nous vivons à l'heure présente.

Le système répressif, solidement organisé par la loi du 6 juin 1868, a perdu beaucoup de sa rigueur avec la loi de 1881. Puis la loi du 28 mars 1907, qui pourtant n'atteignit qu'incidemment et par ricochet les réunions

publiques, acheva de miner le régime de répression. Des six cas de responsabilité prévus pour les membres du bureau, et subsidiairement les organisateurs, il n'en subsiste que 2 après 1907 (1), l'un relatif à l'heure de clôture, l'autre à la formalité du bureau.

Mais bien des réunions se tiennent après onze heures du soir sans poursuites intentées. La formalité du bureau elle-même semble bien souvent mal respectée. Ce bureau devait être jadis nommé au préalable et déclaré au maire ou au préfet, ou bien élu sur place par les assistants. La déclaration ayant été supprimée en 1907, la désignation préalable se trouve bien souvent omise ; quand à l'élection sur place, elle est pratiquement impraticable dans les vastes meetings, dans l'enceinte du Parc des Princes par exemple. Dans ces grandes assemblées, des personnalités, des organisateurs sont séparés de la foule. Ils assurent la direction des débats. Mais on ne peut guère reconnaître là le président et les deux assesseurs, dont la présence fut exigée en 1881. S'il existe alors un bureau, c'est un bureau de fait, ni déclaré, ni élu, et la responsabilité des organisateurs reste seule effective. La formalité du bureau qui jadis paraissait essentielle, puisqu'une réunion sans bureau tombait au niveau du simple attroupement, tend donc

(1) Avant 1907, les membres du bureau ou les organisateurs étaient responsables dans les six cas suivants :

1° S'il n'y avait pas de déclaration préalable ;

2° Si la déclaration ne remplissait pas les conditions prescrites (par l'article 2 de la loi de 1881) ;

3° Si la réunion avait lieu avant l'expiration du délai qui devait suivre la délivrance du récépissé ;

4° Si elle avait lieu en dehors de la période réglementaire (pour les réunions électorales) ;

5° Si elle se prolongeait au-delà de 11 heures du soir ;

6° Si les membres du bureau (ou les organisateurs) avaient toléré que le caractère de la réunion fut changé.

à ne plus être respectée et sanctionnée en pratique. La loi de 1881 a perdu peu à peu son caractère pénal.

Le système compliqué des formalités s'étant éclairci, formalités qui jadis délimitaient la notion de réunion, nous ne devons plus nous étonner de voir cette notion s'abâtardir ou se corrompre et la qualification légale tendre à s'étendre, comme en Angleterre, à des attroupements, à des spectacles, à des assemblées de sociétaires. Le système répressif étant compromis, il devenait inévitable que le Conseil d'Etat, faisant œuvre constructive et prétorienne, reconnût aux autorités de police un pouvoir « a priori » d'interdiction, bien qu'au prix d'une « violation certaine » de l'esprit de la loi du 30 juin 1881, et fût prêt à sanctionner les pratiques d'exécution directe et administrative de ces arrêtés d'interdiction illégaux.

L'expérience a vérifié les paroles de M. PEYRUSSE, rapporteur de la loi de 1868 : « Vainement, nous dit-on, « que si des délits se commettent dans les réunions, l'intervention des tribunaux, l'application des pénalités « de droit commun suffiront dans tous les cas pour les « réprimer. Le droit commun, le code pénal peuvent « bien suffire pour la répression des délits individuels « qui causent à la société un simple dommage, mais non « pour les faits collectifs, qui peuvent mettre l'ordre « social en péril. Quand la société se trouve en présence de réunions politiques nombreuses, c'est-à-dire « d'une force et d'une puissance qui peuvent paralyser « l'effet des lois, il y a place à la fois pour la répression et la prévoyance, il y a place pour la justice et « le pouvoir ».

Après l'arrêt BENJAMIN de 1933, qui, selon l'expression de M. MESTRE, sanctionne « une violation caractérisée de la loi », les arrêts subséquents du Conseil d'Etat présentent aussi deux aspects, l'un positif, l'autre négatif. L'arrêt BUCARD de 1936, l'arrêt BIDAJOUX de 1937, affirment le respect des libertés, mais laisse une porte ouverte vers la théorie de l'urgence. Par leur aspect positif, ils affirment une voie normale pour l'action administrative, et par leur aspect négatif, une voie anormale et extraordinaire qui autorise la violation des libertés garanties. Ils indiquent aux autorités un domaine très vaste de « notrecht », une théorie de « l'ultima ratio ». Les exigences impérieuses de l'ordre sont dégagées, au-dessus de la loi, comme principe supérieur de droit public.

La guerre a suscité bien des pratiques, puis bien des théories d'administration, qui, très fondées en leur principe, risquent, dans les périodes de crise, d'appuyer ou d'excuser une dictature pratique.

Pour la génération d'entre les deux guerres, de 1870 à 1914, la conception de l'état totalitaire paraissait inséparable de l'idée de monarchie ou d'empire. Les théories et les pratiques républicaines ne doivent pas démentir ces illusions.

L'inquiétude peut naître de ce fait que la liberté des réunions n'est pas seule en cause. L'inviolabilité de la propriété n'a pas le même sens en 1937 qu'en 1804, comme n'a pas le même sens, depuis les arrêts BENJAMIN, BUCARD et BIDAJOUX, l'inviolabilité des assemblées publiques ou privées.

Les mots changent de valeur ou de sens. La liberté économique, celle des échanges, du commerce et de

l'agriculture, la propriété conçue comme « droit fondamental, inviolable et sacré » n'ont plus la même signification qu'au jour de la promulgation de nos codes — et déjà changent aussi de visage les libertés supérieures, les plus hautes « superstructures juridiques » — pour parler comme Karl MARX — les plus éloignées des contingences matérielles, les plus idéologiques et les plus construites. Déjà se révèlent les nouveaux aspects des libertés supérieures et sacrées, qui donnent à la vie sa valeur, qui caractérisent un moment de la civilisation, les libertés intellectuelles et morales : l'inviolabilité du foyer, de la pensée, de la presse, de la réunion.

Les juristes n'osent plus écrire le mot liberté avec le sens qu'on lui donnait encore au début du siècle, avec quelque chose d'absolu, d'orgueilleux, de rassurant. Sans doute, l'orgueil des affirmations pouvait jadis masquer la pauvreté des réalisations, une insécurité pratique. Le goût et le sens de la liberté ont certainement marqué quelques progrès depuis le premier Empire. Mais il ne faut point se dissimuler le danger que peuvent présenter les pratiques récentes. Nous devons toujours craindre de donner quelque actualité à la parole de GAMBETTA : « Je dis que ce sont des mœurs qui commencent ».

Vu,
Le Président de la thèse :
Louis ROLLAND.

Vu,
Le Doyen :
ALLIX.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris :
ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

DROIT CONSTITUTIONNEL

- DUGUIT. — Droit constitutionnel. — 2^{me} éd. 1925, tome V (p. 339 et s.).
- A. ESMEIN. — Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814. — 1908 (p. 119 et s.).
- Éléments de droit constitutionnel et comparé. — 5^{me} éd., 1909, t. I.
- Éléments de droit constitutionnel. — 8^{me} éd. 1928, t. II (p. 635 et s.).
- Maurice HAURIOU. — Précis de droit constitutionnel. — 2^{me} éd. 1929 (p. 666).
- Maurice DESLANDES. — Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870. — 1933, t. I (p. 250 et s.) ; t. II (p. 209 et s.).
- Pelegrino ROSSI. — Cours de droit constitutionnel. — 2^{me} éd. 1877, t. IV (60^e et 61^e leçons).

DROIT ADMINISTRATIF

- Th. DUCROCQ. — Cours de droit administratif. — 3^{me} éd. 1869 (p. 324 et s.) ; 5^{me} éd. 1877, t. I (p. 638 et s.).
- BATBIE. — Traité de droit public. — 1^{re} éd. 1862, t. III (p. 265 et s.).

DUBOIS. — Commentaire de la loi du 6 juin 1868. — Paris 1869.

Charles CONSTANT. — Code des réunions publiques. — 1881
(Petite Encyclopédie Juridique, n° 15).

Germain CUMENGE. — Dissertation sur le droit de réunion. —
Toulouse 1880.

MORGAND. — La loi municipale. — 1884, 10^{me} éd. 1923, t. I (N°
837-880-916).

BATBIE. — Précis du cours de droit public. — 5^{me} éd. 1885
(p. 15 et s.).

PUIBARAUD. — La législation sur le droit de réunion. — 1880
(extrait de la *Revue Générale d'Administration*, 1891).

Revue catholique des institutions et de droit, 1884, 2^{me} semes-
tre, p. 119.

DUPRIEZ. — La liberté de réunion. — Bruxelles 1887.

Maurice HAURIU. — Principes de droit public. — 1910, 2^{me}
éd. 1916 (p. 539 et s.).

BONNARD. — Le pouvoir discrétionnaire des autorités adminis-
tratives et le recours pour excès de pouvoir. — 1923.

Gaston JÈZE. — Interprétation de la loi du 9 août 1849 sur
l'état de siège. — *Revue de droit public*, 1916, (p. 407).

Marc RÉGLADE. — Du prétendu contrôle juridictionnel de l'op-
portunité en matière de recours pour excès de pouvoir.
— *Revue de droit public*, 1925 (p. 413).

BERTHÉLÉMY. — Traité élémentaire de droit administratif. —
12^{me} éd. 1931 (p. 52 et s.).

CHEVRIER. — Du caractère distinctif des réunions publiques et
privées. — *Revue critique de législation et de jurispru-
dence*, 1929 (p. 597).

Cours de M. le Professeur ROLLAND, 1934-35 (p. 257 et s.).

- J. BARTHÉLÉMY. — Cours de Doctorat. — 1936-37 (p. 176 et s.).
— Précis de droit public. — 1937 (p. 126 et s.).
Répertoire Becquet, 1891, mot « Culte » (p. 520 et s.).
— 1907, mot « Réunion » (p. 6 et s.).
— 1907, mot « Séparation de l'Eglise et de l'Etat » (p. 265 et s.).
Répertoire Dalloz, mot « Réunion » (p. 462 et s.).
— *Gaz. Pal.*, mot « Réunion », (p. 462 et s.).
— *Sirey*, mot « Réunion », (p. 8 et s.).

AUTEURS DE DROIT PÉNAL

- A. MORIN. — Répertoire de droit criminel. — 1850, t. I (p. 203-219 et s.).
A. CHAUVEAU et Faustin HELIE. — Théorie du Code pénal. — 6^{me} éd., 1887 (p. 357 et s.).
Antoine BLANCHE. — Etudes pratiques sur le code pénal. — 2^{me} éd. 1888, tome IV (p. 482).
GARRAUD. — Traité théorique et pratique du droit pénal français. — 1891, t. IV (p. 155).

THÈSES

- PETIT. — Du droit de réunion. — Paris 1883.
ARNETTE. — La liberté de réunion. — Paris 1894.
JOUET. — Les clubs. — Paris 1891.
LEFEBVRE. — Le droit de réunion. — Paris 1903.
BASSEVILLE. — Le droit à l'association. — Dijon 1897.
JOUBREL. — Du droit de réunion. — Rennes 1904.
NUCÉ DE LAMOTHE. — La liberté de réunion en France. — 1911.
GERVAIS. — Du droit de réunion en France et en Angleterre. — Montpellier 1913.

Jean FOURNIER-PONCELET. — La liberté de réunion au XX^{me} siècle. — Aix 1910.

M^{lle} FOSSIER. — Paris 1927.

DELOBEL. — Les spectacles publics et le droit municipal. — Paris 1927.

TEITGEN. — La police municipale. — Nancy 1934.

Pierre SORNAY. — Evolution récente de la notion du délit politique. — Lyon 1936.

DROIT ANGLAIS

EBRAY. — Clubs politiques anglais. — *Revue politique et parlementaire*, 1898, t. 15 (p. 16 et s.).

Z. CHAFFEE. — Freedom of speech in war's time. — *Harvard law Review*, XXXII, 1909, N° 8.

FOURNIER-PONCELET. — Thèse, Aix 1910.

Louis GERVAIS. — Thèse Montpellier, 1913.

DICEY. — Introduction to the law of the constitution. — Ed. 1902.

Clive BELL. — On British freedom. — 1923.

Albert CREW. — Conduct and procedure at public and C^o meetings. — 1928.

David RITCHIE. — Natural rights. — Ed. 1895.

Paul MOUSSET. — Les meetings. — Thèse Nancy, 1931.

Frank SHACKLETON. — The procedure and the law relating to meetings. — London 1934.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
---------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Le Problème juridique de la Réunion.

La Notion de réunion en France. - Ses contours actuels.

Introduction	39
Chapitre I. — Le caractère instantané de la réunion	47
Section I. — Réunion et attroupement	47
Section II. — Réunion et association	59
Chapitre II. — Le caractère intellectuel de la réunion	85
Section I. — L'échange des idées et la défense des in- térêts	85
Section II. — Les concentrations « Autoritaires »	93
Section III. — Réunions et cérémonies cultuelles	98
Section IV. — Réunion et spectacle	107
Chapitre III. — Réunions publiques. — Réunions privées ..	109
Section I. — Aspects anciens	121
Section II. — Aspects modernes	138

DEUXIÈME PARTIE

Le Problème de science juridique et politique.

Le Régime actuel de la Liberté de réunion.

Introduction	153
Chapitre I. — Les Réunions et les Pouvoirs de Police	153
Section I. — Conceptions doctrinales et pratiques ad- ministratives jusqu'à l'arrêt du C. E. « Benjamin », du 19 Mai 1933	161

Section II. — La surprise produite par l'arrêt « Benjamin », du 19 Mai 1933	175
Chapitre II. — Le Droit de réunion et sa sanction judiciaire	185
Section I. — La sanction de l'excès de pouvoir	185
Section II. — La sanction pécuniaire. — Les dommages-intérêts	198
Chapitre III. — La Liberté de réunion et l'Extension des pouvoirs du juge judiciaire	205
Chapitre IV. — Les menaces administratives	213
Section I. — Le Décret du 23 Octobre 1935, sur les cortèges et manifestations. — Son interprétation ministérielle	213
Section II. — Les nouvelles pratiques administratives. — Les faits depuis 1936	218
Section III. — Un moyen de pression sur les autorités administratives. — La contre-manifestation	224
Chapitre V. — Le Droit de réunion en période de crise	237
Section I. — Le relâchement du contrôle jurisprudentiel. — Le système des présomptions	237
Section II. — Les réunions en temps d'état de siège	244
Section III. — La théorie de l'urgence et l'avenir du droit de réunion	254
Bibliographie	259
